UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LA

POLITIQUE FRANÇAISE

EN MATIÈRE

D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER

D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

Georges TEYROL

MONTPELLIER

IMPRIMERIE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1909

LA POLITIQUE FRANÇAISE

EN MATIÈRE

D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LA

POLITIQUE FRANÇAISE

EN MATIÈRE

D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER

D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

ACAD.
MONTPELLIER
BIBL.

PAR

Georges TEYROL

MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson
1909

UNIVERSITE DE MONTPELLIER

Faculté de Droit

MM. **Vigié**, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Margat, professeur de Droit civil.

Perreau, professeur de Procédure civile.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel

Giffard, agrégé, chargé du cours d'Histoire générale du Droit.

Morin, agrégé, chargé du cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé du cours d'Économie politique.

Glaize, professeur honoraire.

Rochette, secrétaire.

Membres du Jury :

MM. **Brémont**, *président.*
Barthélemy, }
Nogaro, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE ET A MA MÈRE

A MES SŒURS ET A MON FRÈRE

GEORGES TEYROL.

A MON PRÉSIDENT DE THESE

MONSIEUR LE PROFESSEUR BRÉMOND

A MES AMIS

GEORGES TEYROL.

LA POLITIQUE FRANÇAISE

EN MATIÈRE

D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER

D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

INTRODUCTION

De toutes les voies publiques, les chemins de fer sont, sans contredit, celles qui préoccupent le plus les gouvernements et l'opinion. Ce fait s'explique par plusieurs raisons. Tout d'abord, l'énorme capital engagé dans l'établissement du réseau donne à son régime financier une importance exceptionnelle. D'autre part, en raison de la nature même des choses et des exigences de la sécurité publique, le service des transports sur chacune de ces voies étant nécessairement monopolisé, on ne peut compter sur le jeu de la libre concurrence pour corriger les abus ou les défaillances susceptibles de s'y produire. Les chemins de fer exercent, en outre, une influence considérable sur le développement de toutes les entreprises agricoles, commerciales et industrielles. Leur organisation constitue donc

un intérêt général de premier ordre dont les pouvoirs publics ne sauraient se désintéresser.

Dans ces conditions, il nous a paru intéressant d'étudier quelle a été l'évolution de la politique française en matière de chemins de fer depuis l'origine jusqu'à nos jours. Il n'est pas de question, en effet, qui ait provoqué autant de discussions dans la presse ou à la tribune du Parlement, qui ait fait naître autant d'écrits que celle du meilleur système à employer pour la construction et l'exploitation des chemins de fer. Le débat porte exclusivement sur le choix entre le régime de la construction et de l'exploitation par l'Etat, et celui de la concession. L'exploitation est, du reste, l'élément dominant de la discussion, car la période de construction est par essence temporaire.

L'exploitation des chemins de fer peut se concevoir de deux façons (1) : exploitation libre par des compagnies concurrentes ; exploitation monopolisée par l'Etat. Tels sont les deux systèmes opposés entre lesquels les différents peuples ont eu tout d'abord à opter suivant leurs aptitudes et leurs inclinations respectives.

Le premier système a surtout été mis en pratique en Angleterre et aux Etats-Unis où l'activité de l'initiative individuelle et l'audace de l'industrie privée sont considérées comme les qualités primordiales des Anglo-Saxons. En Amérique, les

---

(1) V. Paul Leroy-Beaulieu. — L'Etat moderne et ses fonctions, p. 138.

Compagnies de chemins de fer jouirent primitivement d'une grande liberté, mais les abus qu'elles ne tardèrent pas à commettre au point de vue des tarifs, émurent à un tel point l'opinion publique que le gouvernement intervint promptement. Une commission, semblable à celle qui fonctionne depuis une quinzaine d'années en Angleterre, y est maintenant instituée pour faire établir et faire respecter par les Compagnies les règles de la plus élémentaire équité.

D'autres pays, parmi lesquels il faut citer l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Russie et la Suisse, ont adopté l'exploitation par l'Etat. Mais les inconvénients inhérents à ce régime ont soulevé contre lui de nombreuses protestations. L'exploitation par l'Etat, dépourvue d'initiative et d'esprit commercial, caractérisée par une paperasserie excessive, est actuellement vivement critiquée et subit un recul dans certains pays.

En France, au contraire, l'exploitation des chemins de fer est confiée à des Compagnies concessionnaires sur lesquelles l'Etat exerce un contrôle minutieux et de tous les instants. Ce régime, intermédiaire entre la liberté presque illimitée accordée aux Compagnies américaines ou anglaises et l'étroit fonctionnarisme des chemins de fer allemands, semble mieux approprié que tout autre au tempérament et au génie de notre race.

Afin de mieux comprendre le régime auquel sont actuellement soumis les chemins de fer en France, il est indispensable de passer en revue les diverses

phases de leur histoire. C'est le meilleur moyen pour arriver à expliquer l'enchevêtrement d'intérêts existant entre l'Etat et les Compagnies et les complications des contrats qui les lient.

De là le plan de notre étude. Dans une première partie, purement historique, nous indiquerons sommairement quelles ont été les diverses phases de la politique française en matière de voies ferrées, depuis l'origine jusqu'aux conventions de 1883.

Dans la deuxième partie, nous exposerons l'orientation que les conventions de 1883, actuellement en vigueur, ont donnée à cette politique en matière d'exploitation des voies ferrées.

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIERE DE CHEMINS DE FER, DEPUIS LES ORIGINES JUSQU'AUX CONVENTIONS DE 1883.

Cette partie de notre étude sera divisée en trois périodes :

1° De l'origine aux conventions de 1859, période d'hésitations, de tâtonnements et d'essais.

2° De 1859 à 1876, période de développement régulier et méthodique.

3° De 1876 aux conventions de 1883, nouvelle période d'essais, pendant laquelle se manifeste une ardeur enthousiaste pour le progrès et la création immédiate d'un immense réseau.

CHAPITRE PREMIER

PREMIÈRE PÉRIODE
DE L'ORIGINE AUX CONVENTIONS DE 1859

A l'origine, les chemins de fer répondaient à des besoins privés et servaient à transporter les marchandises entre les centres manufacturiers et les voies navigables. Aussi les pouvoirs publics crurent-ils que les chemins de fer n'auraient jamais une bien grande importance et qu'ils ne joueraient aucun rôle sérieux dans l'économie nationale. C'est pourquoi les premières concessions furent faites sans intervention du législateur, par simple ordonnance royale et à perpétuité (1). Mais au mois de

---

(1) La première concession de chemin de fer en France remonte au 26 février 1823. Une ordonnance royale à cette date autorisa l'établissement d'une ligne ferrée entre Saint-Etienne et Andrézieux, pour l'exploitation des houillères de la région. La construction se faisait aux frais des concessionnaires, sans concours financier de l'Etat. Ces concessions étaient caractérisées par l'insuffisance des stipulations relatives au contrôle et aux pouvoirs de l'Etat sur la construction et l'exploitation.

juillet 1832, la Compagnie de Saint-Etienne à Lyon, dont la concession datait de 1826, substitua la locomotive à la traction par chevaux et ajouta des voitures à voyageurs à ses wagons de marchandises. Le Parlement, pressentant alors les conséquences de la révolution qui allait s'accomplir dans l'industrie des transports, vota deux lois (26 avril et 17 juillet 1833), qui furent le point de départ de la législation des chemins de fer.

Ces lois attribuèrent au législateur le droit d'accorder les concessions, mais pour une période n'excédant pas 99 ans. En outre, l'Etat se réservait un droit de contrôle et de surveillance sur les lignes concédées. Enfin, à l'expiration des concessions, ces lignes devaient faire retour à l'Etat. Ce sont les bases fondamentales du régime actuel. « Alors, commencèrent dans les Chambres françaises ces longs débats sur l'organisation des chemins de fer qui devaient se prolonger pendant plusieurs années. Le Parlement s'ingéniait à tirer l'horoscope du procédé de locomotion qui venait d'apparaître. Quel serait l'avenir de ce nouveau-né? Son influence sur les mœurs, les relations politiques, les habitudes commerciales de la nation et du monde entier irait-elle grandissante jusqu'à devenir souveraine? A quelles mains devait-on le confier ; fallait-il le placer sous l'autorité exclusive et jalouse de l'Etat, ou l'abandonner à des Compagnies subissant plus ou moins le contrôle du pouvoir ? Sur ce thème, à la fois unique et varié, discutèrent les esprits les plus brillants et les plus éloquents orateurs

de la Chambre des députés et de la Chambre des pairs. » (1)

C'est en 1837 que la question fut pour la première fois soulevée et débattue avec une certaine ampleur devant la Chambre des députés. Ce débat fut provoqué par le dépôt de divers projets de lois tendant à la concession des lignes de Paris à la Belgique, de Paris à Tours, de Paris à Rouen et au Havre, et de Lyon à Marseille.

L'effort de la discussion porta principalement sur la question de savoir s'il y avait lieu de réserver à l'Etat la construction et l'exploitation des chemins de fer ou, au contraire, de les abandonner à l'industrie privée. Les adversaires de l'intervention de l'Etat alléguaient que ce dernier n'est pas apte à gérer les entreprises commerciales ou industrielles, qu'il serait sans cesse exposé aux sollicitations injustifiées des populations ; ils ajoutaient, enfin, que la tâche serait écrasante pour les finances publiques. Les partisans de l'intervention exclusive de l'Etat soutenaient que le Gouvernement devait rester maître de voies de communication aussi importantes au point de vue politique, commercial et stratégique. Mais l'accord ne put s'établir et les travaux furent ajournés malgré les efforts du Gouvernement.

A la suite de cet échec, le ministre des Travaux

---

(1) Guillaumot. — L'Organisation des chemins de fer en France, p. 5.

publics institua une grande commission extraparlementaire, avec mission d'examiner « s'il conviendrait d'accorder, comme par le passé, l'exécution et l'exploitation des chemins de fer à l'industrie privée, ou de les réserver à l'Etat ». La Commission se prononça pour un système mixte, mais elle se divisa sur le point de savoir quelles seraient les lignes réservées à l'Etat, quelles seraient celles qu'on laisserait aux Compagnies.

Le 15 février 1838, le ministre des Travaux publics, éclairé par les travaux de cette commission, saisit la Chambre d'un nouveau projet de loi tendant à l'exécution par l'Etat de quatre chemins de fer reliant Paris au littoral de la Manche, à la frontière belge, à Bordeaux ainsi qu'à Lyon et à Marseille. Le système de la construction par l'Etat fut défendu dans l'exposé des motifs par son rédacteur, M. Legrand. A l'appui de la proposition gouvernementale, il invoquait la crainte de l'agiotage, l'importance politique et militaire des nouvelles voies et les doutes à concevoir sur la capacité de l'industrie privée pour des entreprises si considérables.

Arago, rapporteur de ce projet, déclara que l'Administration ne pouvait ni apporter assez d'économie dans la construction, ni gérer l'exploitation, dont le caractère commercial était incompatible avec le formalisme administratif. Il conclut donc au rejet des propositions du Gouvernement et marqua sa préférence pour la concession des chemins de fer.

Dans le débat qui suivit, le projet fut défendu par MM. Martin, ministre des Travaux publics, Lamartine, Jaubert et Legrand ; mais il tomba sous les attaques de MM. Duvergier de Hauranne, Berryer et Arago.

Après ce nouvel échec, le Ministre institua, vers la fin de 1839, une nouvelle commission extraparlementaire. Ses conclusions furent analogues à celles de sa devancière, et, écartant tout système exclusif tendant à faire construire et exploiter les lignes soit par l'Etat, soit par les Compagnies privées, elle exprima l'opinion que l'on pourrait confier à l'Etat l'exécution de l'infrastructure, c'est-à-dire de la partie la plus aléatoire des travaux. Mais elle lui réservait certaines lignes, telles que celle de Paris à la Belgique, qui pouvaient exercer une influence prédominante sur la fortune du pays. Cet avis contenait le germe du système qui eut dans la suite une importance capitale dans la politique française en matière de chemins de fer, savoir l'association de l'Etat et des compagnies privées dans la construction et l'exploitation des chemins de fer.

Cependant, l'opinion publique, exaspérée par les lenteurs du Parlement, commençait à manifester violemment son mécontentement. Emu de cette situation, le gouvernement prépara et présenta, le 7 février 1842, à la Chambre des députés, un projet qui devait devenir la loi du 11 juin de la même année.

« La loi du 11 juin 1842, une des trois grandes

étapes de l'histoire des chemins de fer en France, a dit M. Colson, n'a laissé, dans notre réseau actuel, d'autre vestige que l'excellente constitution de son ossature, due à l'heureux tracé adopté, à cette époque, pour les lignes magistrales répondant aux grands courants de trafic. » (1) En effet, la loi du 11 juin 1842 est une loi de classement. Le but du gouvernement était de « placer Paris au centre des voies ferrées rayonnant vers les différentes parties de la France, d'étendre sur la surface du royaume, un réseau général de chemins de fer et de créer un nouveau système de communications destiné à unir, par des voies rapides, le Nord avec le Midi, l'Est avec l'Ouest, l'Océan avec la Méditerranée. » En conséquence, cette loi arrêta le tracé de 4.000 kilomètres de voies ferrées se dirigeant, d'une part, de Paris sur la frontière belge par Lille, sur le littoral de la Manche, sur la frontière d'Allemagne par Strasbourg, sur la Méditerranée par Lyon, sur la frontière d'Espagne par Bordeaux et, d'autre part, de la Méditerranée sur le Rhin par Lyon et Mulhouse, sur l'Océan par Toulouse et Bordeaux.

Aux termes de cette loi, l'Etat prenait à sa charge le prix des terrains (2) et *l'infrastructure* de la voie, c'est-à-dire les terrassements et les ou-

---

(1) Colson. — Les chemins de fer et le budget.

(2) Les départements devaient contribuer pour les deux tiers à l'acquisition des terrains, l'Etat ne supportant qu'un tiers. La loi du 19 juillet 1845 abrogea cette disposition.

vrages d'art. Les Compagnies devraient faire les frais de la *superstructure* comprenant l'achat et la pose des rails et du ballast, la fourniture du matériel roulant, l'entretien du chemin et de ses dépendances.

On a souvent critiqué ce mode de répartition en l'accusant d'isoler dans une voie ferrée des parties qui sont en réalité solidaires les unes des autres. Sans doute, l'unité de construction eût été préférable ; mais il faut reconnaître que le principe de la loi du 11 juin 1842 était un principe fécond auquel nous devons le réseau de 50.000 kilomètres que nous possédons aujourd'hui. En effet, grâce à cette nouvelle combinaison, les Compagnies purent évaluer leurs dépenses sans mécomptes et elles eurent ainsi la confiance des capitalistes.

L'exploitation devait être confiée à des Compagnies fermières. Toutefois, la loi réservait au Gouvernement la faculté de faire des concessions à l'industrie privée, lorsque la ligne était assez bonne pour que l'on pût trouver des concessionnaires.

« Malgré ses imperfections, dit M. Guillaumot, la loi de 1842 constituait un immense progrès sur l'état de choses antérieur. Elle consacrait, en matière de chemins de fer, une politique basée sur l'association de l'Etat et de l'industrie privée dont la formule financière devait se préciser dans les conventions de 1859. » (1)

---

(1) Guillaumot. — Op. cit., p. 15.

La loi du 11 juin 1842 reçut de multiples applications. De nombreuses lignes furent construites tant par l'Etat que par des concessionnaires. L'Etat construisit les lignes d'Orléans à Bordeaux, de Paris à Strasbourg, de Tours à Nantes ; les lignes de Paris à Lyon, de Lyon à Avignon, de Rouen à Dieppe, de Paris à la frontière belge, furent concédées. Ces lignes avaient été rapidement entreprises, et ce nouvel élan donné à la construction des chemins de fer encouragea les spéculations financières. Il y eut, à cette époque, parmi le public, un tel engouement pour les chemins de fer que les actions atteignirent des cours exorbitants. La spéculation devint si violente que le législateur dut intervenir (1).

Mais tous les efforts furent vains ; à la suite d'une mauvaise récolte, une crise financière et commerciale éclata en 1847. Les désastres furent nombreux et un grand nombre de Compagnies ne purent exécuter leurs engagements. Pour la ligne de Paris à Rennes, l'Etat dut accorder à la Compagnie fermière une garantie d'intérêt de 4 0/0 pour le capital affecté à la superstructure et au matériel roulant ; c'est là une des premières applications de la garantie d'intérêt.

Sur ces entrefaites, arriva la crise politique de

---

(1) La loi du 15 juillet 1845 relative au chemin de fer de Paris à la frontière belge édictait les règles concernant la constitution et la réalisation du capital des sociétés concessionnaires.

1848. Cette révolution qui troubla si fort le monde industriel et commercial n'épargna pas les Compagnies de chemins de fer dont les valeurs subirent une grande dépréciation.

Avec la Révolution de 1848, la théorie du rachat des chemins de fer par l'Etat fait sa première apparition. La Royauté avait fait place à la République. Le 17 mai 1848, M. Duclerc, ministre des finances, présenta à l'Assemblée nationale, au nom de la Commission exécutive, un projet de loi tendant au rachat de tous les chemins de fer. Le nouveau gouvernement avait surtout pour but de dissoudre les Compagnies, qu'il considérait comme une institution trop aristocratique ; de reprendre le dépôt de la puissance publique aliénée à tort par la Monarchie de Juillet ; d'étendre son action sur les employés des chemins de fer ; de ne point laisser subsister des sociétés capables de tenir les Pouvoirs publics en échec ; de reprendre la libre disposition des tarifs. D'ailleurs, il envisageait le rachat comme rendu inévitable par l'impuissance des concessionnaires à tenir leurs engagements (1).

Le projet de loi rencontra une très vive opposition au sein de l'Assemblée nationale. Certains députés le considéraient comme une violation des contrats de concession. Il eut, en outre, comme adversaires ceux qui ne voulaient pas dépouiller l'industrie privée et ceux qui étaient hostiles à la

---

(1) V. Picard. — Traité des chemins de fer, p. 449.

nouvelle forme de gouvernement. En face de ces attaques, le projet fut retiré le 3 juillet.

Néanmoins, le gouvernement se montrait partisan de l'exploitation par l'Etat, tandis que la Commission de l'Assemblée penchait pour le régime des concessions. C'est ce dernier système qui l'emporta, grâce au changement d'opinion du Gouvernement à ce point de vue. Ainsi, les Compagnies, un instant menacées, avaient, en 1851, regagné le terrain perdu et conquis une situation qu'elles n'avaient jamais eue jusque-là.

Le Coup d'Etat du 2 décembre 1851 n'était pas fait pour affaiblir cette situation. Le Gouvernement impérial, désireux de développer le réseau national, trouva dans les Compagnies de précieux auxiliaires. Avec l'année 1852, commence une ère nouvelle qui va aboutir à la constitution définitive de notre réseau. La période de tâtonnements est terminée. « Les voies ferrées, qui d'abord paraissaient réservées aux contrées les plus riches et les plus industrieuses, étaient devenues une condition d'existence pour toutes les parties du territoire, et le gouvernement dut se préoccuper d'en assurer le bienfait aux contrées qui jusque-là en avaient été privées. » (1) Mais, pour cela, il fallait assurer la situation jusqu'alors précaire et incertaine des Compagnies de chemins de fer. Dans ce but, l'Empereur, dès l'année 1852, porta à 99 ans la durée

---

(1) Exposé des motifs de la loi de 1859.

des concessions. Par ce moyen, il leur rendit moins lourdes les charges de l'amortissement qui se trouvaient par ce fait réparties sur un plus grand nombre d'années. Le crédit des Compagnies fut ainsi relevé, « la confiance du public se porta alors avec empressement vers les opérations des Compagnies de chemins de fer, et les capitaux affluèrent ». Le Gouvernement chercha ensuite à affermir ces Compagnies auxquelles il venait de rendre la prospérité. Pour cela « il chercha à concentrer leurs forces en organisant de grands réseaux et en constituant les Compagnies les plus anciennes et les plus solides sur de larges bases ». Il y arriva en favorisant la fusion des Compagnies de manière à former de nouvelles sociétés puissantes, « capables d'entreprendre, sans compromettre leur avenir, des chemins secondaires dont l'exécution eût été inabordable pour des Compagnies nouvelles et isolées ». Ces fusions ont eu le double avantage, pour les Compagnies, de supprimer en fait la crainte de la concurrence et d'amener une réduction dans les frais d'exploitation. Elles devaient, en outre, faciliter à l'Etat l'exercice de ses droits de contrôle et de surveillance. Le public devait aussi apprécier les résultats heureux de ces fusions, grâce à l'uniformité des tarifs et à la plus grande facilité de circulation.

A la fin de 1857, le mouvement de concentration est opéré. « Le chiffre des Compagnies, qui s'était élevé à 33 en 1846, est tombé successivement

à 24 en 1855, à 11 en 1857 ; il est à peu près réduit à 6 en 1859. » (1)

Ce sont : 1° la Compagnie du Nord, dont la concession prend fin le 31 décembre 1950 (2) ;

2° La Compagnie d'Orléans (3). Sa concession expire le 31 décembre 1956 ;

3° La Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée (4), dont la concession finit le 31 décembre 1958 ;

4° La Compagnie de l'Est (5). Sa concession prend fin le 27 novembre 1954 ;

5° La Compagnie de l'Ouest, dont la concession devait finir le 31 décembre 1956 (6) ;

---

(1) Aucoc. — Conférences de droit administratif, tome III, § 1220.

(2) Cette Compagnie qui, dès 1847, avait absorbé la Compagnie de Creil à Saint-Quentin, se fusionna avec celle d'Amiens à Boulogne.

(3) Elle réunit les Compagnies de Paris à Orléans, du Centre, d'Orléans à Bordeaux et de Tours à Nantes.

(4) Elle fut formée par la réunion des deux Compagnies de Paris à Lyon et de Lyon à la Méditerranée qui s'étaient elles-mêmes constituées par des fusions partielles ; cette Compagnie a englobé en 1857 les lignes de Lyon à Genève et du Bourbonnais, et en 1858 celle du Dauphiné.

(5) Elle a joint à la ligne de Paris à Strasbourg celles de Montereau à Troyes, de Blesmes à Gray et de Strasbourg à Bâle, et en 1859 celle des Ardennes.

(6) Dans cette Compagnie ont été réunies celles de Paris à Saint-Germain, de Paris à Rouen, de Rouen au Havre, à Dieppe et à Fécamp, de l'Ouest ancien, de Paris à Caen et à Cherbourg.

6° La Compagnie du Midi, dont la concession expire le 31 décembre 1960 (1).

Tels sont les six grands réseaux qui se partagèrent la France et furent administrés par les grandes Compagnies qui les exploitent encore de nos jours.

Le Gouvernement s'empressa alors de leur imposer un nouveau cahier des charges, en même temps que la concession d'un grand nombre de lignes secondaires, sans subvention ni garantie d'intérêt. C'était une dépense de plus de 2 milliards que les Compagnies devaient effectuer en créant des obligations.

Malheureusement, l'émission de ces valeurs coïncida, au début de 1858, avec une crise commerciale et financière des plus intenses qui jeta la panique parmi les prêteurs.

Les Compagnies, incapables d'exécuter leurs engagements, demandèrent la révision de leurs contrats. « En droit strict, l'Etat pouvait s'y refuser, mais le crédit public et ses propres intérêts étaient trop intimement liés au sort des Compagnies pour qu'il refusât à ces dernières une transaction. » (2) L'Etat avait le choix entre trois solutions : renoncer à l'exécution des lignes secondai-

---

(1) Cette Compagnie, créée en 1852, avait reçu d'abord la ligne de Bordeaux à Cette, abandonnée par ses concessionnaires primitifs, et y a joint bientôt les lignes de Bordeaux à Bayonne et de Narbonne à Perpignan.

(2) Guillaumot — Op. cit., p. 19.

res, se substituer aux compagnies, ou bien leur venir en aide. C'est à ce dernier parti que le gouvernement s'arrêta. De ces pourparlers sortirent les conventions approuvées par une loi du 11 juin 1859.

Arrivé au terme de cette première période de l'histoire des chemins de fer, il n'est pas sans intérêt de résumer rapidement les faits accomplis jusqu'à ce jour.

L'idée de l'établissement des chemins de fer, vivement combattue à l'origine, ne tarda pas à s'imposer au public par la force même des choses. Cependant, la construction des lignes fut assez lente en France. Dans la première période, remplie d'hésitations et de tâtonnements, le législateur n'intervient pas : les concessions sont faites par simple ordonnance royale et à perpétuité. Par contre, les concessionnaires exécutent les lignes entièrement à leurs frais sans subvention de l'Etat.

Mais, lorsque la locomotive fut substituée à la traction animale et que le transport des voyageurs fut inauguré, le pouvoir législatif se substitua au pouvoir exécutif pour octroyer des concessions temporaires. En même temps l'Etat accorda son concours financier à l'industrie privée.

Les nombreux débats parlementaires qui s'élevèrent de 1832 à 1841 et l'insuffisance des résultats obtenus dévoilèrent la nécessité d'avoir un programme complet et une législation fixe en matière de chemins de fer. Le gouvernement qui jusqu'alors était resté dans l'expectative, fit voter la

loi du 11 juin 1842. Cette loi décidait la construction d'un réseau de chemins de fer conçu d'après un plan net et précis. L'Etat se chargeait des travaux aléatoires de premier établissement et les remettait aux Compagnies qui devaient exécuter la superstructure et fournir le matériel. A l'expiration de la concession, la voie ferrée et le matériel devaient faire retour à l'Etat moyennant certaines conditions. Sous le régime de la loi de 1842 de nombreuses lignes furent construites. Mais l'engouement du public pour les chemins de fer et la spéculation qui en était la conséquence, provoquèrent en 1847 une crise financière que vint aggraver la Révolution de février. Alors apparut, pour la première fois, la théorie du rachat des chemins de fer, mais les projets déposés n'aboutirent pas.

Sous l'Empire, de 1852 à 1859, notre réseau se constitue définitivement. Le gouvernement rapporte à 99 ans la durée des concessions afin de relever le crédit des Compagnies. Il favorise ensuite la fusion en six grandes compagnies des nombreuses lignes qui couvraient le territoire ; le gouvernement impérial formait ainsi des sociétés puissantes à l'abri de la concurrence et susceptibles d'entreprendre la construction de nouvelles lignes. Mais une nouvelle crise qui éclata en 1857 fut l'origine de nouvelles conventions.

CHAPITRE II

DEUXIÈME PÉRIODE : DE 1859 A 1876

Les conventions de 1859, appelées aussi conventions Franqueville, du nom du conseiller d'Etat qui les avait préparées, ont associé l'Etat et les Compagnies sous le régime de la garantie d'intérêt et du partage des bénéfices.

Le principe qui domine cette matière, c'est la division du réseau de chaque compagnie en deux groupes de lignes : l'*ancien* et le *nouveau réseau*. Le premier comprenait les lignes principales et prospères ; le deuxième était constitué par les lignes secondaires nouvellement concédées, considérées comme les affluents des lignes principales.

Pour l'ancien réseau, il n'y avait pas de garantie d'intérêt. Ce réseau était exploité aux risques et périls des Compagnies. Sur les produits nets réalisés, les Compagnies n'avaient droit qu'à une somme déterminée, appelée *revenu réservé* ; le surplus devait servir au paiement des charges du nouveau réseau, dans les conditions ci-après. Ce revenu réservé comprenait : 1° le dividende à distribuer aux actionnaires d'après le chiffre fixé par

les conventions ; 2° les sommes nécessaires pour assurer le service (intérêts et amortissement) des obligations émises pour la construction des lignes de l'ancien réseau ; 3° une somme de un franc 10 0/0 (0 fr. 85 0/0 pour la Compagnie du Nord) du montant des emprunts contractés pour le nouveau réseau. Cette somme représentait à forfait la différence entre l'intérêt plus l'amortissement garantis par l'Etat pour les dépenses d'établissement du nouveau réseau et les charges des emprunts contractés pour le même objet par les Compagnies (1). Tels sont les trois éléments qui composaient le revenu réservé.

Ce revenu une fois acquis et prélevé, tout l'excédent des recettes nettes devait être *déversé* sur le nouveau réseau et s'ajouter au produit de ce réseau, afin de diminuer d'autant la garantie de l'Etat. C'était le système du *déversoir*. Il était juste, en effet, que l'ancien réseau ne profitât pas exclusivement du supplément de trafic que lui apportaient les lignes du nouveau réseau. On prévenait ainsi les détournements de trafic qui auraient pu être pratiqués au profit de l'ancien réseau, dans le cas où les lignes du nouveau lui seraient parallèles.

---

(1) Nous allons voir, en effet, que l'Etat garantissait aux emprunts contractés pour le nouveau réseau un intérêt de 4 fr. 655 °/₀. Mais en 1859, on avait évalué à forfait que la charge réelle assumée par les Compagnies serait de 5 fr. 75, intérêt et amortissement. D'où la différence de 1 fr. 10 °/₀ prélevée sur les produits nets de l'ancien réseau.

Seul, le nouveau réseau devait jouir, pendant 50 ans, d'une garantie d'intérêt dont le point de départ était fixé au 1er janvier 1864 pour la Compagnie de l'Est et au 1er janvier 1865 pour les autres. Le taux de l'intérêt garanti avait été fixé à forfait à 4 0/0, auquel on devait ajouter l'amortissement au même taux, ce qui faisait 4 fr. 655 0/0 du capital d'établissement.

Les sommes payées par l'Etat à titre de garantie d'intérêt n'étaient qu'une avance qui devenait *remboursable* avec intérêts à 4 0/0, dès que les produits nets du nouveau réseau majorés de l'excédent des recettes de l'ancien réseau, dépassaient le taux de 4 fr. 655 0/0 du capital de premier établissement.

A l'expiration de la concession, ou en cas de rachat, si l'Etat était encore créancier en raison de ses avances à titre de garantie, le montant de sa créance devait venir en compensation avec la somme due à la Compagnie pour la valeur du matériel de l'ancien et du nouveau réseau.

Enfin, en compensation des avantages qui leur étaient accordés, les Compagnies consentaient à partager avec l'Etat à partir de 1872 la portion de revenu qui excèderait un chiffre fixé pour chaque compagnie. En général, le partage des bénéfices devait avoir lieu quand l'ensemble des produits nets des deux réseaux excèderait les sommes nécessaires pour représenter à la fois 8 0/0 du capital effectivement dépensé pour les lignes de l'ancien réseau, 6 0/0 du capital effectivement dépensé pour les lignes du nouveau réseau.

L'article 36 du cahier des charges stipulait qu'à

la fin de la concession, les Compagnies devaient remettre à l'Etat les lignes avec le matériel roulant et les objets mobiliers des ateliers et des gares.

Quant au rachat, il ne pouvait s'opérer que sur la concession entière et après un délai de quinze ans. La Compagnie rachetée devait recevoir une indemnité sous forme d'annuité. Cette annuité, qui ne pouvait pas être inférieure au revenu de la dernière année, devait être calculée sur la moyenne des produits des sept dernières années, déduction faite du revenu des deux plus faibles.

Tel est, dans son ensemble, le système de ces conventions célèbres qui devaient avoir une si grande influence sur la plupart des mesures qu'on a prises dans la suite. Elles ont fait de l'Etat et des Compagnies des associés et des collaborateurs. « Du jour où les conventions de 1859 ont été ratifiées, le crédit des compagnies est devenu une branche du crédit de l'Etat, qui s'est trouvé engagé moralement autant que légalement envers les porteurs de titres. Dès lors, l'association créée entre les contribuables et les concessionnaires, commandait toutes les mesures à prendre dans le présent et dans l'avenir. En particulier, l'extension du réseau n'était plus possible que de concert avec les Compagnies (1). » Il était évident, en effet, que permettre l'établissement de lignes concurrentes, pour les grands courants de trafic, eût été folie de la part de

(1) Colson. — Les chemins de fer et le budget.

l'Etat, dont la garantie se diminuait de toutes les sommes que l'ancien réseau déversait sur le nouveau. Par conséquent, toutes les lignes futures devraient être nécessairement conçues comme des affluents des lignes déjà construites ; elles ne pourraient donc être avantageusement concédées qu'aux détenteurs de ces lignes préexistantes, qui bénéficieraient ainsi, en tout état de cause, de l'apport de trafic dû aux voies nouvelles.

Ainsi donc, la date de 1859 est, après celle de 1842, un des points culminants de l'histoire de nos chemins de fer, une des dates maîtresses de la politique française en matière de voies ferrées. En effet, en 1859, l'Etat s'est fait l'associé des Compagnies sous le régime de la garantie d'intérêt et du partage des bénéfices. Or, la garantie d'intérêt a toujours été le pivot de la politique française en matière de chemins de fer.

Grâce aux nouvelles conventions, le crédit des Compagnies se releva et une nouvelle activité fut imprimée aux travaux. Cependant, toutes les régions de notre territoire n'étaient pas desservies par des voies ferrées. La constitution d'un réseau complémentaire apparaissait donc comme une chose indispensable. Sous l'influence des idées libre-échangistes qui prirent naissance à cette époque, les régions dépourvues de chemins de fer ressentirent vivement leur infériorité. Aussi réclamèrent-elles de nombreuses lignes au gouvernement. Celui-ci entama immédiatement les pourparlers avec les grandes Compagnies, mais ces dernières, qui se

trouvaient lésées par les conventions de 1859, refusèrent de traiter. Seule la Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée accepta quelques lignes.

Par suite du mauvais vouloir des autres Compagnies, le gouvernement se fit autoriser par une loi du 2 juillet 1861 à entreprendre lui-même les travaux. Mais alors des compagnies se formèrent et obtinrent la concession de ces nouvelles lignes. Ce fut l'origine des Compagnies des Charentes et de la Vendée.

Cependant, en 1863, les anciennes compagnies, craignant la concurrence des nouvelles, se décidèrent à traiter. De nombreuses concessions leur furent alors accordées. Mais les nouvelles lignes étant peu productives on craignit que les compagnies, en détournant les marchandises de leur itinéraire légal, n'enlevassent au nouveau réseau une partie de son trafic. Aussi, les conventions de 1863 s'efforcèrent-elles de supprimer cet inconvénient en plaçant dans le même réseau les lignes qui pourraient se faire concurrence.

De nouvelles conventions, conclues en 1868 et 1869, amenèrent la construction d'un certain nombre d'autres lignes, pour lesquelles l'Etat s'engageait à verser, par annuités, des sommes importantes aux Compagnies. Entre temps une loi du 12 juillet 1865 avait créé les chemins de fer d'intérêt local.

En 1870, le réseau français présentait un développement de 16.938 kilomètres en exploitation. Néanmoins, pendant la guerre franco-allemande,

nos chemins de fer n'ont pas rendu les services qu'on attendait d'eux. Mais cela tint surtout à ce que les Compagnies se sont constamment trouvées en présence d'ordres contradictoires et d'une exécution impossible. En effet, « il est juste de rendre hommage au dévouement et à l'habileté dont firent preuve les agents des Compagnies pendant ces jours de deuil ; leur patriotisme, leur discipline, leurs habitudes d'ordre ne se démentirent pas un instant. Une mention toute spéciale est due à la Compagnie de l'Est, qui se trouva la première aux prises avec l'ennemi et dont le réseau fut si rudement frappé par les événements (1). »

Le traité de Francfort, en nous enlevant l'Alsace et la Lorraine, modifia notre réseau de l'Est. Par ce traité, 840 kilomètres concédés à la Compagnie de l'Est, dont 464 appartenant à l'ancien réseau et 376 au nouveau, furent annexés à l'Empire allemand, moyennant une réduction de 325 millions sur le montant de l'indemnité de guerre. Il était juste d'indemniser la Compagnie ainsi dépouillée. Mais sur quelles bases allait-on traiter ? Le rachat fut écarté, attendu que le droit de rachat prévu au cahier des charges ne pouvait s'appliquer à une partie seulement de la concession. Le gouvernement conclut alors avec la Compagnie de l'Est une convention qui fut approuvée par une loi du 17 juin 1873.

---

(1) Picard. — Traité des chemins de fer, I, p. 28.

Par cette convention, la Compagnie renonçait à la concession des lignes situées en territoire annexé. Elle recevait en échange : 1° la remise de sa dette de garantie proportionnellement au nombre de kilomètres qu'elle abandonnait ; 2° un titre de rente inaliénable de 20.500.000 fr., représentant, au taux de l'emprunt du 2 juillet 1871, la somme de 325 millions payés à la France par l'Allemagne. Ce titre doit être restitué à l'Etat à la fin de la concession. La Compagnie recevait, en outre, la concession de 308 kilomètres rattachés à son nouveau réseau.

Notons, dans cette période, la promulgation, le 23 mars 1874, de la loi Montgolfier, du nom de son rapporteur. Elle décidait qu'en cas de rachat, les Compagnies pourraient demander le remboursement de leurs dépenses de premier établissement pour les lignes concédées depuis moins de quinze ans.

Jusqu'en 1875, le domaine des grandes Compagnies continua à s'étendre ; les années 1874 et 1875 furent marquées par diverses conventions portant concession de lignes nouvelles et apportant certains remaniements aux conventions de 1859. Ainsi, à la fin de 1875, notre réseau avait reçu un développement considérable. Il comprenait 26.298 kilomètres de chemins de fer d'intérêt général, dont 19.792 en exploitation (1).

---

(1) Aucoc. — Op. cit., p. 285.

En dehors des six grandes Compagnies, il en existait 35 petites, dont 8 seulement avaient la concession d'une étendue supérieure à 100 kilomètres. Seules les grandes Compagnies étaient soumises au régime des conventions de 1859. Les autres sollicitaient une constitution analogue, et leur situation embarrassée allait nécessiter une nouvelle intervention du gouvernement.

CHAPITRE III

TROISIÈME PÉRIODE :
DE 1876 AUX CONVENTIONS DE 1883

Nous abordons maintenant une nouvelle phase de l'histoire de nos chemins de fer caractérisée par le rachat d'un grand nombre de lignes secondaires.

Le nouveau Parlement qui représentait le pays, imbu d'idées économiques nouvelles, déclara la guerre aux grandes Compagnies. Pour lui, l'Etat devait se faire industriel, entrepreneur et commerçant, afin de faire profiter le commerce et l'industrie de ses entreprises désintéressées. Les conséquences de ces doctrines étaient : 1° le rachat de certaines lignes et la formation d'un réseau d'Etat ; 2° l'adoption d'un vaste programme de travaux publics auquel M. de Freycinet devait attacher son nom ; 3° une vive opposition, de la part de la Chambre des députés, aux nouvelles conventions que le gouvernement préparait avec les grandes Compagnies.

Les Compagnies secondaires, qui s'étaient formées depuis quelques années, éprouvaient presque toutes des embarras. Vers la fin de l'année

1875, la Compagnie des Charentes et quelques autres se trouvaient dans l'impossibilité d'achever la construction et d'assurer l'exploitation des lignes qui leur avaient été concédées. M. Caillaux, ministre des Travaux publics, avait alors conclu avec ces Compagnies une convention qui leur accordait une garantie d'intérêt et de nouvelles concessions. Il avait soumis cette convention à l'Assemblée nationale, mais la législature prit fin sans que la combinaison ait abouti. En 1876, la situation de la Compagnie des Charentes et de plusieurs autres devenant de plus en plus critique, le gouvernement souscrit à un traité de fusion entre ces Compagnies et celle d'Orléans. Le 1er août 1876, M. Cristophle, ministre des Travaux publics, déposa un projet de loi tendant à ratifier le rachat des Compagnies secondaires par la Compagnie d'Orléans et à concéder à cette dernière 464 kilomètres de lignes nouvelles.

Ce projet rencontra une vive résistance dans la commission de la Chambre chargée de l'étudier. Le rapporteur de la commission, M. Richard Waddington, concluait au rejet de la convention. M. Waddington exprimait l'avis que le système des grandes compagnies avait la plupart des défauts d'une exploitation purement privée et d'une administration de l'Etat, sans avoir les qualités de l'un ou de l'autre de ces deux régimes. Il repoussait l'exploitation directe par l'Etat, en raison de l'inaptitude de l'administration pour une gestion commerciale et industrielle. Toutes les préférences

du rapporteur étaient pour le système de l'affermage, laissant à l'Etat le droit de fixer les conditions de transport, de reviser les tarifs, d'intervenir dans l'intérêt de la collectivité, et attribuant au fermier le soin des détails de la gestion financière et commerciale (1).

La discussion à la Chambre fut vive et approfondie. Après la lecture du rapport de M. Waddington, M. Allain-Targé prit la parole pour faire le procès des grandes compagnies et démontrer l'impuissance des petites. Il se montra partisan de la création d'un réseau d'Etat constitué par le rachat des lignes en déconfiture. On entendit ensuite M. Lecesne, qui proposa le rachat général des chemins de fer par l'Etat. Mais, après une énergique défense des Compagnies par M. Léon Say, ministre des finances, la Chambre repoussa la proposition de rachat général. Par contre, elle adopta le projet de résolution de M. Allain-Targé, auquel le gouvernement s'était rallié. Par ce projet, la convention était renvoyée à la commission pour être remaniée sur les bases suivantes :

1° Rachat des lignes en souffrance, au prix réel de premier établissement, après déduction des sommes versées à titre de subventions ;

2° Concentration des lignes à grand trafic d'une même région entre les mains d'une même administration. Par ce moyen, on évita une concurrence

---

(1) V. Picard. — Op cit., I, p. 453

ruineuse pour le Trésor et pour les exploitants eux-mêmes ;

3° Etablissement de garanties permettant à l'Etat d'exercer une autorité permanente sur les tarifs et le trafic ;

4° Réserve absolue du droit pour les pouvoirs publics d'ordonner à toute époque la construction des lignes nouvelles qu'ils jugeraient nécessaire de joindre au réseau de la région, sans toutefois pouvoir porter atteinte à la situation financière assurée à la Compagnie par les contrats ;

5° Pour le cas où la Compagnie d'Orléans refuserait de traiter sur les bases précédentes, constitution d'un grand réseau de l'Ouest et du Sud-Ouest exploité par l'Etat.

A la suite de ce vote de la Chambre, le ministre signa avec les compagnies des Charentes et de la Vendée des conventions portant rachat de 2.615 kilomètres de lignes concédées (1). Le montant de la dépense de rachat était évalué à 330 millions comprenant à la fois le prix des lignes construites et l'achèvement des lignes en construction.

Le 12 janvier 1878, M. de Freycinet, ministre des travaux publics, demanda à la Chambre la ratification de ces conventions. Le projet de loi autori-

---

(1) D'autres Compagnies, dont la situation était aussi fort critique, s'adressèrent également au Ministre qui fut amené à les racheter dans les mêmes conditions. C'étaient les lignes de Bressuire à Poitiers, de Saint-Nazaire au Croizic, d'Orléans à Châlons et de Clermont à Tulle.

sait le ministre à assurer l'exploitation des lignes rachetées par les moyens qu'il jugerait les moins onéreux pour le Trésor, en attendant qu'il fût statué sur leur régime définitif (1). La discussion fut vive devant les Chambres ; au Sénat notamment, le nouveau régime de l'exploitation provisoire par l'Etat avait provoqué l'opposition des partisans des grandes compagnies. Néanmoins, la loi fut votée le 11 mai 1878. Deux décrets du 25 mai 1878 organisèrent l'exploitation provisoire et créèrent une administration spéciale analogue à celle des compagnies concessionnaires. Enfin une loi du 11 juin 1878 pourvut aux dépenses des chemins de fer de l'Etat en créant la rente 3 0/0, amortissable en 75 ans. Telle fut l'origine du réseau d'Etat.

Cependant, la question du régime général des chemins de fer restait ouverte. Au Sénat, une commission instituée le 4 juillet 1876, était chargée de « rechercher les bases sur lesquelles il y avait lieu de compléter l'assiette du réseau des chemins de fer d'intérêt général, les voies et moyens les plus propres à en assurer l'exécution et les simplifications et améliorations à apporter aux tarifs des marchandises ». Les trois sous-commissions, entre lesquelles le travail avait été réparti, déposèrent trois rapports. Nous retiendrons le second,

---

(1) Afin de faciliter la transition, les concessionnaires devaient continuer à assurer le service pendant le délai nécessaire, sans toutefois qu'il excédât 6 mois.

rédigé par M. Foucher de Careil, sur les voies et moyens d'achèvement du réseau. « Sans proclamer que les grandes compagnies fussent irréprochables, sans nier qu'elles eussent des progrès à accomplir, l'honorable sénateur constatait que leur éviction porterait atteinte à la fortune du pays. Il croyait nécessaire de ne pas briser des instruments qui avaient si puissamment contribué à doter la France de voies ferrées et dont le crédit propre pouvait encore être si utile dans l'avenir pour l'établissement des chemins nouveaux (1). » Il se prononçait contre l'exploitation par l'Etat et conseillait de traiter avec les grandes compagnies pour la construction des lignes nouvelles.

Eclairé par ses divers travaux, M. de Freycinet proposa au Parlement un vaste projet de travaux publics qui ne comportait pas moins de 8.827 kilomètres de nouvelles voies ferrées. Rien que de ce chef, ce projet devait entraîner une dépense, évaluée alors à 3 milliards. C'était le *Grand Programme,* auquel M. de Freycinet devait donner son nom.

Le plan Freycinet fut approuvé au milieu d'un enthousiasme général par une loi du 17 juillet 1879. « Ainsi que la loi de 1842, dit M. Guillaumot, celle de 1879 était une simple loi de classement. Toutefois, à l'inverse de la première, elle ne contenait aucune disposition relative au mode d'exécution des lignes et aux voies et moyens. La cons-

---

(1) Picard. — Op. cit., I, p. 455.

truction des chemins classés demeurait subordonnée aux disponibilités budgétaires. » La loi de 1879 n'était donc qu'un tableau ; mais ce tableau aurait dû être arrêté dès le premier jour et ne pas croître à l'infini. Dans son premier projet, M. de Freycinet avait limité à 5.000 kilomètres l'étendue des lignes nouvelles. Pour satisfaire aux nombreuses réclamations dont il fut assailli, le Parlement porta ce chiffre à 8.827 kilomètres. Une seconde faute consista dans la rapidité avec laquelle on entreprit la construction de nombreuses lignes nouvelles avant d'avoir déterminé leur régime ultérieur. On s'était mis à l'œuvre avec une ardeur enthousiaste. On termina les travaux des lignes projetées en 1875 ; on racheta diverses lignes d'intérêt général à des concessionnaires en faillite. Ainsi, l'Etat se trouvait avoir pris la charge de 16.000 kilomètres environ de lignes promises aux populations, dispersées sur tout le territoire, n'ayant aucun lien entre elles et enclavées dans les réseaux des grandes compagnies (1).

Le gouvernement ne prétendait pas cependant faire supporter uniquement à l'Etat la lourde charge de l'exécution des lignes du troisième réseau ; il avait la ferme intention de faire appel aux grandes Compagnies. Ces dernières devant avoir le bénéfice des voies nouvelles, il était juste,

---

(1) V. Colson. — Les chemins de fer et le budget.

en effet, qu'elles concourussent pour partie à leur exécution.

La Chambre, que le ministre avait mise en demeure de manifester sa volonté en matière d'exploitation, nomma une Commission, chargée d'étudier le régime général des chemins de fer. Le premier travail qui sortit des délibérations de la Commission, fut un rapport de M. Wilson « sur le rachat par l'Etat de la Compagnie du chemin de fer de Paris à Orléans ». Ce rachat aurait fait cesser l'antagonisme existant entre la Compagnie d'Orléans et l'administration des chemins de fer de l'Etat. En outre, il aurait amélioré la situation du réseau de l'Etat, étranglé de tous côtés par l'Orléans. Dans ces conditions, M. Varroy, ministre des Travaux publics, soumit à la Chambre, le 12 février 1880, un projet de convention pour le rachat partiel du réseau d'Orléans. Cette Compagnie consentait au rachat amiable de toutes les lignes de son réseau situées à l'ouest de la ligne de Paris à Bordeaux, moyennant un titre de rente de 17 millions de francs.

Au nom de la Commission des chemins de fer, M. Baïhaut conclut au rejet de la convention. Mais, par contre, il proposait le rachat total de l'Orléans. Dans un autre rapport, M. Lebaudy formulait une conclusion identique à celle de M. Baïhaut.

Mais les projets de rachat de l'Orléans avaient vivement ému l'opinion publique. Beaucoup de Conseils généraux et de Chambres de commerce protestèrent énergiquement. Pour calmer l'émotion

produite, le nouveau ministre des Travaux publics, M. Sadi Carnot, retira le projet de convention avec l'Orléans.

En attendant, les travaux de construction des chemins de fer, déclarés d'utilité publique en 1875, s'achevaient peu à peu. L'exploitation par l'Etat continua avec le caractère provisoire que lui avait assigné M. de Freycinet.

Cependant, la solution du problème était loin d'avancer. La question des chemins de fer passionnait les esprits et elle fit l'objet de la discussion du projet de budget pour 1883. On reconnut que la situation financière était très critique et qu'il fallait prendre au plus tôt un parti définitif au sujet du régime général des chemins de fer.

Par contre, la situation des Compagnies s'améliorait chaque jour davantage. Non seulement la garantie ne jouait plus, mais, dès 1880, l'Orléans et le Midi commençaient à rembourser. En 1881, l'Est remboursait également. « Le contraste des situations respectives de l'Etat et des Compagnies explique donc comment un Parlement, adversaire passionné de ces dernières, fut amené à consolider leur situation par de nouvelles concessions. » (1) En effet, il ne se présentait que trois solutions possibles : abandonner le plan de Freycinet, mais à cette idée les Chambres s'affolaient, car c'eût été la faillite des promesses du gouvernement ; le ra-

(1) Guillaumot. — Op. cit., p. 26

chat général des concessions était irréalisable, vu la situation financière ; signer des conventions nouvelles avec les Compagnies qui se chargeraient de tous les travaux à venir. La majorité parlementaire inclinait vers cette solution. « Beaucoup de députés, dit M. Colson (1), qui avaient fait le plus mauvais accueil aux projets de conventions avec les Compagnies, proposés par le Gouvernement quand l'Etat pouvait leur dicter ses conditions, n'avaient plus qu'une idée : obtenir leur concours pour assurer la continuation des travaux, et c'est ainsi que furent votées les conventions de 1883. »

---

(1) Colson — Cours d'économie politique, tome VI, p. 97.

DEUXIÈME PARTIE

LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIERE D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER DEPUIS 1883 JUSQU'A NOS JOURS.

Dans la première partie de ce travail, nous avons exposé les diverses phases de la politique française en matière de voies ferrées depuis les origines jusqu'aux conventions de 1883.

Dans notre deuxième partie, nous allons étudier l'évolution de cette même politique, depuis l'époque où les conventions de 1883 ont institué le régime actuel de nos chemins de fer, jusqu'à nos jours.

Après un premier chapitre consacré à l'exposé général des conventions de 1883, nous étudierons dans le chapitre II le système de la garantie d'intérêt, tel qu'il fonctionne depuis ces conventions. Le chapitre III traitera du droit de contrôle de l'Etat sur les Compagnies. Enfin, dans le chapitre IV, nous envisagerons la question du rachat.

CHAPITRE PREMIER

LES CONVENTIONS DE 1883

« L'année 1883 est la date la plus retentissante, sinon la plus importante, de l'histoire de nos chemins de fer. Cette date, en effet, figure au bas des célèbres conventions que leurs adversaires ont qualifiées de conventions « scélérates ». Ils ont affirmé qu'elles livraient l'Etat au bon plaisir des grandes Compagnies et, douze ans après leur ratification par les Chambres, ils ont demandé la mise en accusation du Ministre qui, au nom de l'Etat, les avait négociées. » (1) Mais il suffit, pour montrer que ces conventions ne sont pas imprégnées de corruption, de rappeler la situation respective de l'Etat et des Compagnies en 1883. Si à cette époque l'Etat était à la discrétion des Compagnies, c'est qu'il s'y était mis.

L'Etat, en effet, s'était imprudemment engagé dans la construction des lignes du troisième réseau ; plus de 20.000 ouvriers travaillaient sur 114 chantiers et les frais de construction, augmentés des

---

(1) Guillaumot. — Op. cit., p. 27.

déficits d'exploitation des nouvelles lignes, grevaient lourdement le Trésor. Les Compagnies, au contraire, entraient dans une ère de prospérité croissante. Aussi le gouvernement vit-il, dans une entente avec elles, la possibilité de remédier à la situation. Il faut dire que les Compagnies n'abusèrent pas de leurs avantages et n'imposèrent pas à l'Etat des conditions trop onéreuses.

Dans sa déclaration lue aux Chambres le 22 février 1883, le gouvernement informait le Parlement « de l'ouverture de négociations avec les grandes Compagnies de chemins de fer et de son ferme espoir qu'il en sortirait des conventions équitables, respectueuses des droits de l'Etat, et de nature à faciliter l'exécution des grands travaux publics, sans charger à l'excès notre crédit ». Le nouveau ministre des Travaux publics, M. Raynal, déposa alors, les 11, 17 et 28 juillet de la même année, sur le bureau de la Chambre des députés, six conventions conclues avec les Compagnies de Lyon, du Nord, du Midi, de l'Est, d'Orléans et de l'Ouest. Ces conventions, qui constituent le régime actuel de nos grandes Compagnies, ont une importance considérable au point de vue de l'extension de leur réseau et de leurs rapports financiers avec l'Etat. Les cahiers des charges, la durée des concessions, les pouvoirs de l'Etat en matière de police, de contrôle des lignes et de rachat sont demeurés ce qu'ils étaient auparavant.

Le but principal de ces nouvelles conventions était d'assurer la réalisation du programme Frey-

cinet. Les Compagnies s'engagèrent à exécuter 11.066 kilomètres de lignes classées (1). La construction devait avoir lieu aux frais de l'Etat, mais avec une contribution des Compagnies. Les Compagnies devaient fournir une subvention de 25.000 francs par kilomètre et, en outre, le matériel roulant, estimé à pareille somme. La contribution totale des Compagnies s'élevait à 330 millions. De plus, l'Etat stipulait le remboursement en travaux de la dette de garantie, qui montait à 620 millions, et fut réduite à 540, par suite d'accords avec l'Ouest.

Le réseau d'Etat était conservé et consolidé par des échanges de lignes avec la Compagnie d'Orléans, faits moyennant le paiement d'une soulte en argent.

Les Compagnies substituaient leur crédit à celui de l'Etat, qui devait leur verser, par annuités, l'intérêt et l'amortissement des obligations qu'elles émettraient. Enfin, les Compagnies s'engageaient à exploiter à leur charge les lignes récentes, dont les déficits avaient jusqu'alors si lourdement grevé le budget. De cette manière, l'Etat supportait tout l'aléa de l'exécution des lignes. « Mais il était,

---

(1) Les incorporations de ces lignes ont été réalisées les unes immédiatement, les autres depuis 1883, par l'application de clauses insérées, à cet effet, dans les conventions. Ces clauses obligeaient les Compagnies à accepter ultérieurement, jusqu'à concurrence d'une longueur déterminée, la concession de lignes qui n'étaient pas immédiatement dénommées.

dit M. Colson, impossible de traiter avec les Compagnies en leur laissant l'aléa de la construction, quand on leur demandait de prendre la concession de lignes qu'elles n'avaient jamais étudiées et dont une partie n'était même pas désignée. »

En compensation des charges qu'elles s'imposaient, les Compagnies recevaient de l'Etat une garantie d'intérêt. Cette garantie diffère de celle qui était promise par les conventions de 1859. Tandis qu'en 1859 l'Etat s'était porté garant des Compagnies vis-à-vis de leurs obligataires, en 1883, l'Etat assure aux actionnaires un certain dividende. L'ancien revenu réservé devient le revenu garanti, c'est-à-dire que l'Etat garantit aux Compagnies le chiffre de recettes qui, en 1859, était le revenu réservé dont l'excédent se déversait sur le nouveau réseau. Mais, l'ancien et le nouveau réseaux ne sont plus distingués l'un de l'autre, sauf pour le Nord et le P.-L.-M., qui jusqu'alors n'avaient jamais fait appel à la garantie d'intérêt. Cette garantie porte, désormais, sur un compte unique comprenant, pour chaque Compagnie, tous les produits et toutes les dépenses d'exploitation. De plus, elle est calculée sur le montant des charges effectives des emprunts, et non sur un taux forfaitaire de 5,75 0/0, comme en 1859. La durée de la garantie ne fut pas modifiée à l'égard du Nord et du P.-L.-M.; à leur égard, elle est encore fixée par les conventions de 1859. Au contraire, pour l'Est et l'Ouest, elle subit une prorogation de 21 ans. Quant aux Compagnies de l'Orléans et du Midi, le Conseil

d'Etat a considéré que les conventions nouvelles, d'après leurs propres termes, avaient *remplacé* les anciennes ; en conséquence, il a décidé, par un arrêt du 12 janvier 1895, qu'à défaut de stipulation contraire, la garantie d'intérêt a une durée égale à celle de la concession.

Les lignes à ouvrir devaient, jusqu'à leur achèvement complet, former un compte spécial dit d'*exploitation partielle,* dont les insuffisances devaient être ajoutées au compte d'établissement, c'est-à-dire être comblées au moyen d'émission d'obligations. Ce compte avait été créé pour empêcher la garantie de l'Etat de fonctionner immédiatement, et dans l'espérance de voir bientôt les plus-values normales de recettes couvrir les nouvelles charges assumées par les Compagnies. Cette espérance ne se réalisa pas, et par une série de conventions nouvelles (1892) il a été décidé que les lignes neuves seraient réunies au réseau garanti dès le 1er janvier qui suivrait leur ouverture (5 ans après pour la Compagnie d'Orléans).

Lorsque le produit net de l'ensemble des lignes donnera un excédent, celui-ci sera employé à rembourser à l'Etat ses avances avec intérêts à 4 0/0. Une fois ce remboursement effectué, l'excédent sera employé à servir aux actionnaires un dividende supplémentaire, jusqu'à un taux maximum, fixé par les conventions. Une fois ce maximum atteint, les bénéfices doivent être partagés à raison de deux tiers pour l'Etat et un tiers pour les Compagnies.

Telles sont, dans leurs traits principaux, les con-

ventions de 1883. Les négociations entre l'Etat et les Compagnies, commencées au mois de mars 1883, aboutirent à la ratification des conventions par la loi du 20 novembre de la même année.

Ces conventions ne paraissent pas mériter les critiques dont elles ont été l'objet. Les Compagnies, en effet, n'y ont pas beaucoup gagné. La période de prospérité qui avait précédé les conventions devait malheureusement être suivie d'une période de crise intense. Les plus-values des recettes s'arrêtèrent dès 1883. En 1884, malgré une réduction notable des dépenses d'exploitation, toutes les Compagnies, sauf celle du Nord, faisaient appel à la garantie, et en 1886, les déficits des cinq réseaux principaux atteignaient 86 millions (1).

En présence des sommes considérables demandées à l'Etat à titre de garantie d'intérêt, les Chambres décidèrent de réduire les dépenses annuelles en cette matière. C'est ainsi qu'on a ralenti considérablement l'exécution des travaux neufs pour retarder le grossissement des annuités à la charge de l'Etat et des insuffisances à la charge des Compagnies ; les dépenses annuelles faites pour la construction des lignes nouvelles ont été ramenées à moins de 80 millions, de sorte que l'achèvement des lignes concédées en 1883 ne se produira guère que vers 1910 ou 1912.

---

(1) V. Colson. — Abrégé de la législation des chemins de fer, p. 20.

Mais depuis 1886, la progression régulière des recettes a diminué les appels à la garantie d'intérêt. D'autre part, les Compagnies ont réussi à faire face à l'augmentation du trafic sans trop accroître les frais d'exploitation. Actuellement, leur situation financière est des plus satisfaisantes.

Grâce aux conventions de 1883, l'Etat, de son côté, a pu mener à bien l'achèvement du plan de Freycinet. Sans doute, il a ainsi assumé de lourdes charges, mais ces charges, il aurait eu également à les supporter s'il avait racheté les chemins de fer, ou s'il avait construit le troisième réseau sans le concours des Compagnies. En effet, il eût été obligé d'emprunter plus de quatre milliards. Or, comme le disait M. Rouvier, le 26 janvier 1904 : « Est-il un crédit public qui, livré à lui-même, eût pu faire ces appels répétés à l'épargne sans s'avilir ? » Et il concluait que « les conventions de 1883, envisagées au point de vue strictement financier de leur effet sur le crédit de l'Etat » lui apparaissaient « non comme des conventions scélérates, mais comme des conventions libératrices ».

CHAPITRE II

L'ÉTAT GARANT DES GRANDES COMPAGNIES ET VÉRIFICATEUR DE LEURS COMPTES

« Le principe général qui domine, en tout pays, le régime financier des chemins de fer, et qui les distingue aujourd'hui, en France, de toutes les autres voies de communication, c'est que les frais de toute nature, exploitation, entretien, etc., doivent être couverts, d'abord et avant qu'il soit fait appel à aucune autre ressource, au moyen des taxes perçues sur ceux qui font usage des voies. » (1) Mais, seules les lignes principales, ayant des éléments de trafic importants, donnent lieu à la perception de taxes qui peuvent couvrir les charges assumées. Lorsque les besoins économiques réclament l'extension du réseau par des lignes desservant des régions pauvres et peu peuplées, notamment les régions montagneuses, où les travaux sont très coûteux, il devient impossible d'équilibrer les recettes propres de ces lignes avec leurs dépenses,

(1) Colson. — Abrégé de la législation des chemins de fer, p. 61.

et il faut subvenir à une partie de celles-ci par d'autres moyens. On peut alors faire appel à deux sortes de concours : en premier lieu, les lignes secondaires, affluents des lignes principales, leur amenant du trafic, il est juste que les détenteurs de ces grandes artères favorisent, par un concours pécuniaire, l'établissement des embranchements. En second lieu, l'Etat peut, dans un but de solidarité nationale, subventionner cet établissement.

Or, en France, la Compagnie du Nord exceptée, toutes les grandes Compagnies de chemins de fer ont eu plus ou moins besoin du secours de l'Etat. Il ne faut pas s'étonner que ces sociétés, malgré le monopole de fait dont elles jouissent, n'aient pu vivre par leurs propres forces. Elles avaient, en effet, assumé des charges écrasantes et devaient supporter de fort lourdes dépenses. Si la Compagnie du Nord a échappé au sort commun, c'est qu'elle avait le privilège unique de desservir une région très riche et essentiellement industrielle.

Puisque les Compagnies ne pouvaient se passer de l'appui de l'Etat, quelle forme devait prendre ce secours ? Nous avons exposé dans notre première partie les variations de l'opinion publique à ce sujet. Jusqu'en 1859, l'appui de l'Etat prit des formes variées : prêts du Trésor, subventions en argent, enfin garantie d'intérêt. Ce dernier mode de concours a peu à peu supplanté tous les autres. Aussi, doit-il nous retenir spécialement, car il est la base de la politique française en matière de chemins de fer.

Nous avons vu l'origine du système de la garantie d'intérêt. L'Etat a pris l'engagement de fournir aux Compagnies une garantie remboursable dans certaines conditions, et comprenant l'intérêt et l'amortissement de tout ou partie des fonds engagés dans l'entreprise : « Le point essentiel, dit M. Aucoc, c'est la garantie que le capital engagé dans l'entreprise recevra un intérêt annuel déterminé. Et, il faut bien le remarquer, ce n'est pas simplement l'engagement de payer l'intérêt de ce capital au taux fixé, c'est une garantie, c'est-à-dire l'engement de payer la somme nécessaire pour que ce capital, affecté à une entreprise dont les frais d'exploitation peuvent dépasser les recettes brutes, soit rémunéré par un intérêt. Par conséquent, la promesse d'une garantie d'intérêt emporte l'obligation de pourvoir à l'insuffisance du produit brut pour payer, en premier lieu, les dépenses de l'exploitation, et en second lieu, l'intérêt du capital d'établissement. C'est ce qui apparaissait dès le début, d'une manière très nette, dans les articles 1 à 4 de la loi du 15 juillet 1840 (1) ».

Ainsi la garantie d'intérêt est une sûreté particulière que l'Etat a concédé aux Compagnies de chemins de fer, notamment à la suite de la crise financière et commerciale qui éclata à la fin de l'année 1857. La loi du 11 juin 1859 avait ratifié la combinaison suivante : Les concessions de chaque

---

(1) Aucoc. — Op. cit., p. 495.

Compagnie sont divisées, au point de vue de l'application de la garantie d'intérêt, en deux sections distinctes, désignées sous les noms d'*ancien réseau* et de *nouveau réseau*. Le nouveau réseau jouissait seul d'une garantie d'intérêt en cas d'insuffisance de ses produits nets.

Le système de la garantie d'intérêt n'impose au Trésor qu'une avance remboursable par les Compagnies. L'établissement du compte dont l'Etat doit garantir les intérêts est fixé en général par les cahiers des charges ou les actes de concession.

Les conventions de 1883 ont maintenu le principe de cette garantie pour couvrir les insuffisances des produits d'exploitation, mais elles en ont modifié le fonctionnement. Désormais, il est dressé, pour chaque Compagnie, un *compte unique d'exploitation*, comprenant les recettes et dépenses de toute nature de l'ensemble du réseau, y compris les allocations pour les retraites du personnel, les indemnités pour les pertes et accidents, les services accessoires. La distinction entre l'ancien et le nouveau réseau est supprimée. Donc, plus de revenu réservé, plus de déversoir de l'excédent des recettes de l'ancien réseau sur le nouveau.

Tel est le principe nouveau introduit par les conventions de 1883. Il n'a été dérogé à ce principe, dans une certaine mesure, que pour les Compagnies du Nord et du P.-L.-M., qui, n'ayant pas recouru, jusqu'en 1882, à la garantie d'intérêt, se trouvaient ainsi dans une situation exceptionnelle.

Pour ces deux Compagnies, les conventions, tout en stipulant l'unité du compte des recettes et du compte des dépenses, ont maintenu la spécialisation de la garantie au nouveau réseau (1). Sur l'ensemble des produits nets d'exploitation, ces Compagnies sont autorisées à prélever les charges effectives des emprunts, l'intérêt des actions et une certaine somme pour assurer aux actions un dividende déterminé, qu'on appelle pour cela le dividende réservé (2). Si après ces prélèvements, il reste des recettes nettes disponibles, elles se déversent sur le deuxième réseau et viennent en déduction de la garantie accordée par l'Etat à ce réseau ; le dividende n'est donc pas garanti, il n'est que réservé avant déversoir, si les recettes le permettent.

Pour les quatre autres Compagnies, dont la situation était moins prospère, la garantie d'intérêt de l'Etat s'appliquera désormais sur l'ensemble du réseau, au lieu d'être affectée exclusivement, comme par le passé, aux résultats d'exploitation du nouveau réseau. Elle a pour objet d'assurer l'intérêt et l'amortissement des obligations au taux effectif des emprunts contractés, ainsi qu'un dividende minimum aux actionnaires (3). En d'autres ter-

---

(1) Convention avec le Nord et le P.-L.-M. (art. 10, 11 et 12).

(2) Ce dividende était fixé à 55 francs pour le P.-L.-M. et à 54 fr. 15 pour le Nord.

(3) Pour ces Compagnies le dividende garanti était pour l'Orléans de 56 francs ; Midi, 51 francs ; Est, 35 fr. 50 ; Ouest, 38 fr. 50.

mes, le produit net qui ressort du compte unique d'exploitation sert à rémunérer le capital, et, en cas d'insuffisance, l'Etat fait l'appoint, mais seulement à titre d'avances remboursables à 4 0/0. Ainsi « *le revenu garanti* comprend le dividende fixé par les conventions pour les actions (1) (dont la garantie n'est qu'implicite pour le Nord et le P.-L.-M.), le fonds d'amortissement de ces actions (sauf pour le P.-L.-M.), plus les charges réelles d'intérêt et d'amortissement des obligations émises pour l'établissement des lignes, pour l'achat de l'outillage, du matériel roulant et des approvisionnements, pour les travaux complémentaires, pour le service des intérêts pendant la construction, enfin pour celui des insuffisances antérieurement capitalisées en vertu des clauses relatives au compte d'exploitation partielle. » (2)

On doit donc rapprocher du produit net le chiffre total obtenu en additionnant les charges du capital obligations, l'intérêt et l'amortissement des actions, et le dividende garanti. Si les produits de l'exploitation sont suffisants pour désintéresser les capitaux d'emprunt après avoir couvert les charges du capital social, il ne saurait être question de garantie d'intérêt, mais au contraire du rembourse-

---

(1) C'est ce que déterminent expressément les conventions avec les Compagnies de l'Est (art. 9 et 10), d'Orléans (art. 13 et 14), du Midi (art. 10 et 13). Pour l'Ouest (art. 9 et 10).

(2) Colson. — Op. cit., p. 80.

ment des avances que l'Etat a pu faire, avec les intérêts à 4 0/0 (1).

Si une compagnie n'a pas contracté de dette, ou si elle l'a remboursée, la totalité de son revenu lui appartient jusqu'à concurrence d'un supplément de dividende dont le maximum est déterminé pour chaque Compagnie. Au-delà, le surplus est partagé, dans la proportion de deux tiers pour l'Etat et un tiers pour la Compagnie.

Le revenu garanti comprend aussi les obligations émises pour le remboursement de l'ancienne dette. Cette créance que l'Etat a sur les Compagnies, du chef des avances de garantie, est une créance conditionnelle, dont l'exigibilité, durant la concession, est subordonnée à la réalisation des recettes dépassant le revenu garanti. Les conventions de 1883 ont stipulé le remboursement anticipé en travaux de la dette contractée par les Compagnies, du chef des avances antérieures. Elle devait venir ainsi en déduction de la part incombant à l'Etat dans l'établissement des nouvelles lignes. De plus, cette dette devait cesser de porter intérêts. Mais, comme le fait remarquer M. Colson, les Compagnies ont opéré le remboursement ainsi convenu au moyen d'emprunts qui sont venus grossir le capital garanti, de sorte que ce remboursement a donné

---

(1) La Compagnie du Midi a obtenu, par une convention spéciale, la réduction de ce taux à 3 °/₀, à titre d'indemnité de rachat, pour l'abandon à l'Etat, en juillet 1898, du canal latéral à la Garonne dont elle était concessionnaire.

lieu lui-même à de nouveaux appels à la garantie. Il ne deviendra donc réel et complet que le jour où cette nouvelle dette sera elle-même remboursée ; ainsi, bien que changeant de forme, le remboursement effectif de l'ancienne dette est resté, au fond, subordonné à la réalisation d'excédents de recettes suffisants pour y faire face, après prélèvement du revenu garanti. (Notons qu'une convention avec le P.-L.-M., approuvée par la loi du 24 janvier 1898, a autorisé cette Compagnie à rembourser par anticipation sa dette de 151 millions, contractée depuis 1883, par suite du jeu de la garantie d'intérêt ; cette dette est remboursée par une annuité de six millions. Le point de partage des bénéfices a été abaissé d'une somme égale.)

Des explications que nous venons de donner, il résulte que les comptes des Compagnies doivent être établis de façon à permettre le jeu des conventions financières intervenues entre elles et l'Etat. Les Compagnies doivent dresser deux catégories de comptes : la première comprend les frais de construction ; on la nomme *compte d'établissement*. La seconde comprend les frais annuels d'exploitation, ainsi que les recettes d'exploitation ; à ce titre, on la désigne sous le nom de *compte d'exploitation*. Nous n'avons pas à entrer ici dans le détail de ces comptes. Il nous suffira de dire que dans les dépenses doivent figurer les charges d'intérêt et d'amortissement des capitaux de premier établissement et celles des travaux complémentaires, ainsi que les dépenses proprement dites

d'exploitation. Les recettes comprennent tous les bénéfices tirés de l'exploitation. Les comptes d'établissement et d'exploitation sont des comptes de recettes et de dépenses réelles. Les sommes qui peuvent y être inscrites ne sont pas limitées. Les Compagnies ne sont plus liées par des maxima pour les dépenses complémentaires susceptibles d'être ajoutées au compte du premier établissement. La seule limitation qui subsiste à cet égard, résulte de la disposition suivante, inscrite dans les lois approbatives des conventions : « Le montant des travaux complémentaires que le ministre des Travaux publics pourra autoriser, sera fixé chaque année par un article de la loi de finances. »

Néanmoins, pour les Compagnies du Nord et du P.-L.-M., les conventions de 1883 ont laissé subsister exceptionnellement la limitation de la garantie au capital d'établissement du nouveau réseau. « Cette disposition signifie seulement au fond, qu'en aucun cas les avances demandées à l'Etat ne pourraient dépasser les charges de ce capital, et que si, contre toute vraisemblance, le déficit dépassait ce chiffre, l'excédent resterait à la charge des actionnaires ; mais, dit M. Colson, les dépenses de toute nature faites par ces Compagnies, sur l'ensemble de leur réseau, n'en sont pas moins portées dans les comptes de garantie. »

Ainsi, d'une manière générale, en dehors de la garantie, aucune part des bénéfices ou des charges résultant d'opérations régulièrement faites, pour la construction et l'exploitation des lignes, ne pro-

fite ou n'incombe aux actionnaires. Il s'ensuit que leur dividende est invariable, tant que les Compagnies sont dans la période d'appel à la garantie ou de remboursement de leur dette. Par suite, si elles perdaient tout espoir de s'acquitter envers l'Etat, elles seraient complètement désintéressées des résultats de leur exploitation. Il est donc de la plus haute importance qu'elles n'en arrivent pas là. A cet égard, les disponibilités qui résulteront à la fin de la concession, du fait que la plupart des emprunts auront été complètement amortis, et qui montent à plusieurs centaines de millions, présentent un grand intérêt. En effet, par le jeu des conventions de 1883, ces disponibilités seront affectées, s'il y a lieu, au remboursement de la dette.

D'autre part, la limitation de la durée de la garantie doit inciter les Compagnies à se mettre en situation de n'y plus faire appel, au moins à partir de la date de son expiration.

Cette question de la durée de la garantie d'intérêt doit nous retenir quelque temps.

Les conventions de 1883 ont aussi modifié la garantie de l'Etat au point de vue de sa durée. Pour la Compagnie de l'Ouest, elles avaient reporté l'expiration de la garantie au 31 décembre 1935 ; pour la Compagnie de l'Est, au 31 décembre 1934. Pour les Compagnies du Nord et de Lyon, les conventions sont muettes, mais les articles des conventions antérieures, relatifs à la durée de la garantie, n'ayant pas été abrogés, continuent à rester en vigueur. Pour les Compagnies d'Orléans et du

Midi, la question a donné lieu à un litige. Les conventions de 1883, avec ces deux Compagnies, portent que « les dispositions des conventions antérieures concernant la garantie d'intérêt à la charge de l'Etat, sont *remplacées,* à dater du 1er janvier 1884, par les dispositions suivantes... », ce qui paraît impliquer l'idée d'une abrogation complète de ces dispositions antérieures. Or, les dispositions nouvelles sont muettes sur la durée de la garantie d'intérêt, ce qui permet de soutenir que la garantie d'intérêt est acquise à ces deux Compagnies jusqu'à la fin de leur concession. La question a été soulevée en 1894, à la suite de l'injonction adressée à ces deux Compagnies, par le Ministre des Travaux publics, d'inscrire sur les titres qu'elles demandaient l'autorisation d'émettre, une mention indiquant que la garantie d'intérêt prendrait fin en 1914. Les Compagnies demandèrent au Conseil d'Etat d'annuler la décision ministérielle comme contraire aux conventions de 1883. D'autre part, les rapports rédigés par les conseils d'administration du Midi et de l'Orléans aussitôt après le vote des conventions parlaient en termes formels « de la garantie d'un minimum de dividende aux actions *pendant toute la durée de la concession.* » Or, contre des écrits aussi nets, personne parmi les représentants de l'Etat, n'avait protesté au moment de leur publication. La thèse invoquée par le Midi et l'Orléans s'appuyait donc sur des arguments d'une valeur incontestable. Dans ces conditions, par deux arrêts du même jour, 12 janvier

1895 (1), rendus l'un au profit de la Compagnie d'Orléans, l'autre au profit de la Compagnie du Midi, le Conseil d'Etat a décidé que les conventions de 1883, passées entre l'Etat et ces deux Compagnies, ont remplacé par des dispositions nouvelles toutes les dispositions des conventions antérieures sur la garantie d'intérêt et le partage des bénéfices, et notamment celles qui limitaient à 1914 la durée de la garantie d'intérêt. Ces conventions, ne contenant aucune condition ayant pour objet de limiter à une époque déterminée le fonctionnement de la garantie, et ayant réuni dans un même article les règles relatives à la garantie et au partage des bénéfices, ont fait disparaître toute distinction entre ces deux ordres de stipulation et, par suite, les règles relatives à la garantie d'intérêt sont applicables jusqu'à la fin de la concession aussi bien que celles qui concernent le partage des bénéfices (2).

Ces décisions peuvent faire naître la question de savoir si les conventions de 1883 ont modifié la situation de l'Etat quant au gage qui lui était conféré par les conventions antérieures pour le rem-

---

(1) D. P., 96-3-12.

(2) Cet arrêt causa une vive émotion dans le Parlement. La Chambre des députés nomma une commission chargée de rechercher s'il y avait lieu de mettre en accusation l'ancien Ministre des Travaux publics, M. Raynal, qui avait négocié les conventions de 1883. Après une enquête approfondie, cette commission conclut, par l'organe de M. Darlan, son rapporteur, qu'il n'y avait pas lieu de décréter d'accusation contre M. Raynal.

boursement de ses avances à titre de garantie (1). La question ne se pose pas pour les Compagnies du Nord et de Lyon, les conventions de 1883 ayant maintenu pour ces deux Compagnies les dispositions des conventions de 1859. Mais les conventions passées avec les quatre autres Compagnies sont moins formelles. Est-ce à dire que l'Etat a renoncé à son droit de gage sur le matériel, ou bien a-t-il voulu étendre ce droit à tout l'actif de la société, ainsi qu'à l'annuité due en cas de rachat ? En ce qui concerne l'Orléans et le Midi, la question est solutionnée. Au cours du procès de 1895, l'avocat de ces deux Compagnies a reconnu en leur nom que le droit de gage de l'Etat n'était pas limité au seul matériel roulant, mais s'étendait à tout l'actif des sociétés. Pour l'Est et l'Ouest, le silence des conventions de 1883, en ce qui touche le gage de l'Etat, est de nature à laisser croire que ce gage n'est pas limité et s'étend à tout l'actif de ces deux sociétés.

« En promettant sa garantie aux grandes compagnies, l'Etat, dit M. Guillaumot (2), s'est, en quelque sorte, constitué leur banquier. Il leur a ouvert un compte courant, dans la mesure fixée par les conventions. »

Le chiffre annuel de la garantie est calculé d'après les insuffisances du produit net des réseaux

---

(1) V. Picard. — *Traité des chemins de fer*, t. II, p. 558.
(2) L'Organisation des chemins de fer en France, p. 105.

concédés ; il suit de là que l'Etat a le droit d'intervenir dans la vérification des comptes de chaque Compagnie.

Les comptes de garantie, de remboursement ou de partage, sont présentés par les Compagnies dans les quatre mois qui suivent la clôture de chaque exercice. Après un examen sommaire, et pour remédier aux lenteurs de la vérification, l'Etat verse aux Compagnies, au moment de la présentation des comptes, une provision fixée par le ministre, généralement à 85 pour 100 de la somme totale due. Le complément de la garantie n'est payé aux Compagnies, s'il y a lieu, que le jour où les comptes ont été fixés définitivement.

L'inspection des finances et la commission de vérification des comptes procèdent à un examen approfondi des comptes. Il en résulte généralement certaines rectifications de la répartition des dépenses entre le compte des subventions de l'Etat, le compte d'établissement de la Compagnie et le compte d'exploitation. Les dépenses qui n'auraient pas été faites dans un but d'utilité pour l'entreprise sont rejetées et restent à la charge du domaine privé des actionnaires, ainsi que les recettes indûment omises (1). L'instruction terminée, le

---

(1) Les Compagnies possèdent, en effet, en dehors de leur capital garanti, un domaine privé, composé de sommes que les actionnaires ont portées en réserve, au lieu de se les distribuer. Elles ont la libre disposition des revenus de ce domaine.

ministre des Travaux publics arrête le compte, après avis du ministre des Finances. La décision du Ministre des Travaux publics peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

L'article 37 de la loi des finances du 30 mai 1899 a prescrit la publication des comptes des Compagnies garanties. De plus, l'article 38 prescrit que la Commission de vérification des comptes des Ministres, constate la conformité des arrêtés ministériels avec les avis de la Commission de vérification des comptes des chemins de fer.

Quand y a-t-il lieu au rejet d'une dépense ou au forcement des recettes dans les comptes de garantie ? La question est fort controversée (1). En principe, pour que les comptes soient arrêtés conformément aux écritures de la Compagnie, il n'est pas suffisant que celles-ci soient conformes aux faits et exemptes de mauvaise foi ; mais, d'autre part, pour rejeter une dépense, il n'est pas suffisant que le ministre prouve qu'une gestion plus habile aurait pu l'éviter. Du moment que l'Etat se porte garant, il doit acepter les conséquences des erreurs de direction qui ne dépassent pas la mesure inévitable dans toute grande entreprise. Cependant, l'Etat serait fondé à laisser à la charge des actionnaires les pertes résultant des fautes lourdes, et, à plus forte raison, les dépenses qui seraient étrangères à l'objet de la concession.

---

(1) V. Colson. — Op. cit., p. 86.

En résumé, la vérification des comptes n'entraîne pas de sérieuses difficultés avec des sociétés anonymes aussi importantes et ayant un champ d'opération aussi étendu que les grandes Compagnies de chemins de fer. En effet, leur caractère d'entreprises bien assises, sorties depuis longtemps de la période critique des débuts, assure la régularité de leur gestion ; d'autre part, les conventions ont rendu très rares les cas où leurs intérêts sont en opposition avec ceux de l'Etat.

Si la garantie d'intérêt a ses partisans enthousiastes, elle a aussi ses adversaires décidés. Dès l'origine des chemins de fer, la discussion s'ouvrait, savante et animée, sur les avantages et les inconvénients réciproques de ce mode de concours de l'Etat. Le débat dure encore, mais les avantages du système semblent l'emporter sur ses inconvénients. En effet, le grand mérite de la garantie d'intérêt a été de permettre la participation de l'industrie privée à l'exécution des grands travaux publics. L'établissement des chemins de fer nécessitant des capitaux considérables, un concessionnaire, livré à ses propres ressources, n'aurait pu les fournir ; d'autre part, si l'Etat avait seul supporté la dépense, son crédit eût pu en être ébranlé. L'association financière réalisée entre les Compagnies et l'Etat, a si bien rassuré les capitalistes français, généralement prudents, que les valeurs de chemins de fer comptent, de nos jours, parmi les plus cotées. La garantie de l'Etat se comprend donc et n'a pas donné d'aussi mauvais résultats que le

proclament ses adversaires. Elle a, en effet, gardé son caractère d'avance provisoire, laissant, par cela même, les Compagnies intéressées à réduire au minimum leur appel au concours de l'Etat.

Les dépenses nouvelles mises à la charge des Compagnies par les conventions de 1883, l'appauvrissement causé dans une grande partie de la France par le phylloxéra, l'attitude d'une administration des Travaux publics encline à considérer les Compagnies comme des ennemies et non comme des associées, avaient fait reparaître les déficits qui atteignirent une centaine de millions en 1893. Mais, depuis lors, un contrôle plus prudent et la reprise active des affaires ont bien amélioré la situation. La Compagnie P.-L.-M., nous l'avons vu, a remboursé sa dette par anticipation en 1898 ; depuis 1906, elle est entrée dans l'ère du partage des bénéfices. L'Orléans et l'Est sont, depuis plusieurs années, dans celle des remboursements, et ont des chances d'éteindre leur dette d'ici peu de temps. Le Midi, depuis cinq ans, ne fait plus appel à la garantie et a déjà des excédents. La mévente des vins a arrêté la reprise de prospérité consécutive à la reconstitution du vignoble. Cependant, l'appel à la garantie ayant cessé, il est permis d'espérer qu'elle arrivera à arrêter le grossissement de sa dette et, si la région vinicole qu'elle dessert retrouvait la prospérité de jadis, elle serait largement solvable, au moins à la fin de sa concession. Pour l'Ouest, aujourd'hui racheté, les insuffisances s'étaient réduites depuis 1901 et, grâce

à la reprise des affaires, le produit net s'était élevé. On pouvait espérer voir l'appel à la garantie cesser sous peu. D'autre part, malgré la dette considérable de cette Compagnie, il n'était pas impossible que, d'ici quelques années, elle fût arrivée à payer les intérêts de cette dette et peut-être même à diminuer sensiblement l'arriéré. Dans ces conditions, on a manifestement exagéré en considérant cette Compagnie comme insolvable.

Ainsi, pratiquement, le système de la garantie d'intérêt n'a pas abouti à désintéresser les grandes Compagnies de leur exploitation. Il n'est pas sans intérêt de signaler, en passant, la contradiction dans laquelle tombent les adversaires de la garantie et des grandes Compagnies, quand ils affirment, en même temps, que la garantie désintéresse inévitablement les concessionnaires d'une bonne exploitation et que, d'autre part, les Compagnies surmènent leur personnel pour diminuer les frais d'exploitation et augmenter ainsi les dividendes de leurs actionnaires. Comme le dit avec raison M. Colson : « A travers force querelles, aggravées souvent par l'intervention de considérations politiques, l'association financière entre les Compagnies et l'Etat a engendré un mode d'exploitation qui répond en somme convenablement aux besoins commerciaux et qui, comparé aux pays étrangers, apparaît comme remarquablement économique. La tradition en vertu de laquelle elles sont dirigées par des ingénieurs de l'Etat en congé, n'est certainement pas étrangère à ce succès : leurs chefs se

considèrent, sans doute, avant tout, comme les serviteurs de la Compagnie qui les emploie ; mais ils gardent, de leur origine, l'habitude de ne point se désintéresser des considérations relatives aux finances publiques. » (1)

---

(1) Colson. — Cours d'économie politique, t. VI, p. 451.

CHAPITRE III

DU DROIT DE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES GRANDES COMPAGNIES

Le caractère essentiel de l'administration des chemins de fer français, c'est que partout, à côté des organes chargés de diriger les services, fonctionnent d'autres organes, dont le rôle est de surveiller et de contrôler la marche de ces services. Ce contrôle est exercé par le Ministre des Travaux publics, en vertu de nombreux textes, dont la loi du 11 juin 1842, les articles 27 et 34 du cahier des charges, l'article 21 de la loi du 15 juillet 1845 et le titre VI du règlement d'administration publique de 1846-1901. Un contrôle analogue, dit service d'inspection, s'exerce sur les chemins de fer de l'Etat.

Un tel régime est la conséquence logique du système de la concession des lignes à des compagnies. En effet, en raison du monopole assuré, sinon en droit (1), au moins en fait, à ces Compagnies, il est

(1) Par l'article 60 du cahier des charges l'Etat s'est réservé explicitement le droit de créer ou d'autoriser l'établissement de lignes concurrentes.

nécessaire de les soumettre au contrôle de l'autorité concédante, afin que le public retire de l'entreprise tous les avantages possibles. « Le progrès de l'industrie des chemins de fer est trop intimement lié au développement de la vie économique du pays, pour que le gouvernement n'ait pas souci d'observer de très près le fonctionnement de cet organisme. Il doit suivre, et, au besoin, provoquer les perfectionnements que comportent, soit le transport des voyageurs au point de vue des prix, du confort, du matériel, de la multiplicité des trains, de la rapidité des trajets, soit le transport des marchandises sous le rapport notamment des taxes et de la régularité. Il doit surtout surveiller et, s'il le faut, imposer les mesures exigées par la sécurité. » (1)

Mais l'organisation du contrôle peut se faire suivant deux formes :

1° Le contrôle peut être de *forme judiciaire,* c'est-à-dire que l'autorité judiciaire seule est appelée à statuer en cas de violation des règlements, ou en cas de dommage..., etc. : c'est le régime répressif ; il est appliqué en Angleterre et en Amérique, où il n'a pas donné de très bons résultats, surtout dans ce dernier pays, où encore, à l'heure actuelle, malgré l'énergie qu'y a mise l'ancien pré

---

(1) Rapport adressé par M. Baudin, Ministre des Travaux publics, au Président de la République, le 10 février 1902.

sident M. Roosevelt, on n'a pas pu parvenir à imposer aux Compagnies l'abandon des traités particuliers et des tarifs de faveur. Le contrôle judiciaire ne peut du reste guère remédier aux défauts techniques, et c'est sans doute l'insuffisance des moyens, combinée avec l'organisation de l'exploitation, qui est cause du nombre relativement considérable d'accidents de chemins de fer en Amérique.

2° Le contrôle peut être de *forme administrative,* comme en France ; au lieu d'être répressif, il est préventif ; l'action des tribunaux est limitée le plus souvent aux différends particuliers qui ne mettent pas en jeu l'intérêt général, différends qui ne sont pas du ressort du contrôle.

La base de ce régime se trouve dans l'idée qu'une Compagnie ne détient une partie du domaine public que comme déléguée de l'autorité concédante. Les droits et obligations de chacun sont déterminés par un contrat, et ne peuvent, par suite, être modifiés par le législateur ; mais outre ces *droits contractuels,* l'autorité concédante jouit, comme en toute chose, *du pouvoir réglementaire de police,* en sa qualité de puissance publique. Les droits contractuels et ceux de police sont souvent assez difficiles à délimiter ; la délimitation est importante, en ce sens que les mesures de police prescrites par l'administration doivent être exécutées par la Compagnie à ses frais. Au contraire, quand il ne s'agit plus de police, le principe — que toute force exécutoire doit être refusée aux injonc-

tions de l'autorité concédante tendant à étendre le service au-delà des limites du contrat, dans le but de mieux répondre aux besoins du public —. reprend son empire, car il n'appartient pas à l'une des parties de modifier une convention. C'était du moins la jurisprudence qui avait toujours prévalu.

Depuis quelque temps, la distinction entre les deux catégories d'actes tend à prendre un caractère moins absolu, car la pratique a montré combien était illusoire l'idée d'établir entre elles une cloison étanche. Entre les deux catégories dans lesquelles on peut ranger les actes ayant un caractère bien défini, il y a donc une zone mixte. Ainsi, entre les mesures de police pure, prescrites par la puissance publique dans l'intérêt de la sécurité et les injonctions adressées aux Compagnies pour l'exécution de leur contrat, il y a des prescriptions intermédiaires, ayant pour but d'assurer, à la fois, la police et la facilité de la circulation, de maintenir le bon ordre dans l'exécution du service concédé et d'en accroître l'efficacité. La conséquence en est que les Compagnies sont toujours tenues de se soumettre aux décisions visant la *police,* la *sûreté* (et même l'*exploitation,* en vertu des lois qui prévoient l'exercice du pouvoir réglementaire), mais sans avoir à en subir les conséquences pécuniaires, lorsque les mesures prescrites sortent des prévisions qui ont servi de base à la concession. Quelques arrêts récents paraissent

orienter la jurisprudence dans ce sens (1). Ainsi, en cette matière, le seul moyen de concilier tous les intérêts, consiste à donner au concédant un droit très large d'exiger, sauf indemnité, l'amélioration du service, à condition qu'il n'en bouleverse par les bases, — et à admettre, d'autre part, pour le concessionnaire, le droit de demander des indemnités lorsque, sous prétexte de police, on lui impose des charges imprévues.

Les juges (Conseil de Préfecture et Conseil d'Etat) peuvent intervenir, sur la demande des Compagnies, pour décider si les injonctions du contrôle sont ou non conformes à la saine interprétation des contrats. Enfin, ils interviennent encore (Tribunaux de simple police ou Tribunaux correctionnels) pour prononcer les pénalités en cas d'infraction aux dispositions réglementaires.

L'écueil du contrôle purement judiciaire est son impuissance. En effet, notre droit n'admet pas que des poursuites à fins pénales soient dirigées contre des personnes morales. Cette impuissance est surabondamment prouvée par l'exemple de l'Angleterre et surtout de l'Amérique ; l'écueil du contrôle administratif est qu'il soit tenté de trop contrôler, et en s'immisçant trop dans tous les détails, de se substituer en fait aux Compagnies elles-mêmes, ce qui ne saurait donner de bons résultats ; enfin, il peut être tenté d'exiger des Compagnies

---

(1) V. Colson.— Cours d'économie politique, t. VI. p. 400.

des dépenses hors de proportion avec les résultats à obtenir. Ces inconvénients sont fort atténués en France, en raison de l'association financière existant entre l'Etat et les Compagnies, par suite du jeu de la garantie d'intérêt et du partage des bénéfices.

La réunion, à Paris, des administrations centrales des Compagnies, la nécessité de maintenir l'unité dans le contrôle et d'entourer ses décisions de garanties techniques, ont conduit à donner à son organisation une grande concentration. Les différentes variétés du contrôle de l'Etat sur les grandes Compagnies s'incarnent et se résument dans la personne du Ministre des Travaux Publics (1). Le Ministre s'occupe de toutes les questions relatives aux voies ferrées. C'est lui qui contrôle la gestion des chemins de fer et qui rappelle sans cesse les Compagnies à l'observation rigoureuse des règlements et des conventions. Mais il importe de ne pas oublier que le Ministre, dans l'exercice du contrôle, n'agit pas avec les pouvoirs illimités d'un supérieur hiérarchique. Ses injonctions ne seront suivies par les Compagnies que s'il a su se conformer aux prescriptions des lois générales

---

(1) On a réuni au Ministère des Travaux publics le contrôle commercial et financier avec le contrôle technique car il existe nécessairement une certaine solidarité entre les questions qu'ont à traiter les services chargés de contrôler une même entreprise à des points de vue différents.

et des contrats ; au cas où il aurait dépassé les limites de ses pouvoirs, la question pourrait être portée devant le tribunal compétent. L'étude des divers recours que peuvent former les Compagnies sortant de notre sujet, nous signalerons seulement qu'ils sont de trois ordres différents :

Le Ministre agit-il en vertu des droits que lui confèrent l'acte de concession et le cahier des charges ? Il est alors représentant de l'Etat, partie contractante dans un marché de travaux publics. Le Conseil de Préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat, sera compétent pour juger tous les différends relatifs à l'exécution de ce marché.

Le Ministre a-t-il à régler les comptes des annuités dues pour remboursement d'avances faites par les Compagnies, ou ceux de la garantie d'intérêt ? Il agit alors comme liquidateur des dettes de l'Etat, et le recours devra être porté directement devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Enfin, le Ministre exerce-t-il les pouvoirs de police que lui confèrent les lois générales ou spéciales édictées en vue de la sécurité publique ? Les Compagnies sont dans la situation des particuliers : elles pourront former un recours pour excès de pouvoir, ou exciper, en cas de poursuites devant la juridiction répressive, de l'illégalité des injonctions ou des règlements auxquels elles auraient contrevenu. Mais ce dernier cas se présente rarement, car les mesures de police sont presque toujours prévues dans certaines clauses du cahier des charges.

Le Ministre est assisté dans sa tâche par les bureaux de l'Administration centrale, qui étudient et préparent les décisions au sujet desquelles il aura à se prononcer. La Direction des chemins de fer au Ministère des Travaux publics, réorganisée par un décret du 3 février 1898, comprend 3 divisions et 8 bureaux.

Cependant, le contrôle des chemins de fer est plus spécialement exercé auprès des divers réseaux par un groupe spécial d'organes de surveillance, agissant au nom du Ministre. Depuis son origine, le service du contrôle a subi de nombreux remaniements. La dernière organisation d'ensemble a été édictée par le décret du 30 mai 1895 et par les arrêtés ministériels des 26 octobre 1895, 7 mars 1899 et 19 janvier 1906, rendus en exécution de l'article 17 du décret précité.

Le contrôle des lignes d'intérêt général est réparti en sept directions, correspondant aux sept grands réseaux. A la tête de chaque direction, se trouve un Inspecteur général ou un Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées ou des Mines, en résidence à Paris.

Le Directeur du contrôle de chaque réseau dirige et surveille, sous l'autorité directe du Ministre, toutes les parties du service, à l'exception du contrôle des tarifs et du contrôle du travail des agents. Il siège dans les Conseils, Comités et Commissions, institués auprès du Ministre des Travaux publics pour l'examen des questions de sa compétence. Il est délégué de façon permanente par le Ministre

pour statuer sur certaines questions énumérées dans l'arrêté du 26 octobre 1895, modifié par ceux du 19 janvier 1906 et 5 avril 1906.

Le Directeur du contrôle réunit en Comité de réseau, sous sa présidence, pour l'examen des questions intéressant l'ensemble du service, les Ingénieurs en chef du contrôle des lignes en exploitation et le Contrôleur général ; les Inspecteurs des finances chargés de la vérification des comptes de la Compagnie, assistent avec voix délibérative aux séances de ce Comité ; un inspecteur principal de l'exploitation commerciale ou, à son défaut, un des ingénieurs ordinaires du contrôle, remplit les fonctions de secrétaire avec voix consultative. Le Comité présente, chaque année, un rapport sur les résultats de la gestion de la Compagnie dans l'exercice précédent et sur le budget de l'exercice suivant.

Chaque direction comprend de multiples services concernant la conservation de la voie et des bâtiments, l'exploitation technique et l'exploitation commerciale.

Le contrôle de la voie et des bâtiments, comprenant la surveillance des travaux et de l'entretien, est dirigé par un Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, qui a sous ses ordres des ingénieurs, des conducteurs et des commis des Ponts et Chaussées.

Le contrôle de l'exploitation technique, comprenant la surveillance du mouvement des trains, du matériel, de la traction et des ateliers, est dirigé

par un Ingénieur en chef des Mines, qui a sous ses ordres des ingénieurs, contrôleurs et commis du corps des Mines ; toutefois, en raison de l'insuffisance de l'effectif de ce corps, une partie des emplois est confiée à des agents de même grade des Ponts et Chaussées. L'article 7 du décret de 1895 y ajoutait le contrôle du travail des agents, mais ce service en a été détaché par le décret du 11 mars 1902.

A côté des deux services précédents, purement techniques, se place le *contrôle de l'exploitation commerciale,* dans la mesure où il n'a pas été soustrait à l'autorité de l'Inspecteur général du contrôle par le décret du 11 décembre 1901. Ce service comprend la police des gares et des cours des gares, la marche des trains au point de vue commercial, les demandes de haltes, gares et changements de dénominations, les modifications aux dispositions des gares et à l'organisation de leur service. Il est dirigé par un Contrôleur général, ayant sous ses ordres des inspecteurs de l'exploitation commerciale.

Dans chaque service, un certain nombre de contrôleurs-comptables sont spécialement chargés, sous les ordres des ingénieurs, de la vérification des dépenses. Ils doivent vérifier, à l'improviste et sur place, la comptabilité de tous les services des Compagnies.

Aux termes de l'article 9 du décret du 10 décembre 1895, organisant le réseau de l'Etat, décret modifié le 19 avril 1902, le dit réseau est sou-

mis à une inspection spéciale, dont l'objet est identique à celui du contrôle exercé par l'administration sur les autres réseaux d'intérêt général.

Depuis le décret du 19 avril, il n'y a plus de Directeur à la tête du service d'inspection. C'est un Ingénieur en chef qui dirige le service, et qui conserve directement dans ses attributions le contrôle de la voie et des bâtiments et le contrôle technique ; pour assurer le contrôle commercial, il a sous ses ordres un Contrôleur général, comme dans les réseaux concédés ; ce Contrôleur général est, du reste, placé sous les ordres du Directeur du contrôle commercial, en ce qui concerne l'étude des tarifs et des questions économiques. L'Ingénieur en chef de l'inspection exerce, dans une proportion restreinte, les fonctions de Directeur ; il siège notamment dans les Comités, Commissions, au même titre que les Directeurs.

Le contrôle du travail est, comme dans les réseaux concédés, placé sous la direction de l'Ingénieur en chef du contrôle du travail.

En vertu d'un décret du 11 décembre 1901, l'étude des tarifs et de toutes les questions économiques et commerciales intéressant les chemins de fer, est confiée à un Directeur du contrôle commercial pour l'ensemble des réseaux d'intérêt général. Le Directeur du contrôle commercial a sous ses ordres :

1° Le Contrôleur général de chaque réseau ;

2° L'Inspecteur principal et les inspecteurs particuliers ;

3° Les commissaires de surveillance administrative.

Le Directeur du contrôle commercial fait partie du Comité consultatif des chemins de fer. Il assiste à toutes les séances du Comité de réseau ou s'y fait représenter.

En ce qui concerne la partie du contrôle commercial autre que l'étude des tarifs et questions économiques, les Contrôleurs généraux et Inspecteurs de l'exploitation commerciale restent, comme il a été dit plus haut, sous les ordres des Directeurs du contrôle technique.

Aux termes du décret du 11 mars 1902, la surveillance de l'exécution des prescriptions relatives au travail des agents des chemins de fer, est exercée pour l'ensemble de tous les réseaux d'intérêt général, par un Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées ou des Mines, chef de service, qui relève directement du Ministre des Travaux publics. Le contrôle du travail est exercé, sous les ordres de l'Ingénieur en chef :

1° Par les Ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Mines, affectés au service du contrôle, qui, pour cette partie du service, dépendent de l'Ingénieur en chef du contrôle du travail ;

2° Par des contrôleurs du travail des chemins de fer, dépendant de l'Ingénieur en chef du con-

trôle et placés sous les ordres des ingénieurs ordinaires. Les contrôleurs du travail des chemins de fer sont spécialement chargés de surveiller l'exécution des prescriptions concernant la réglementation du travail des agents des chemins de fer.

Les *commissaires de surveillance administrative,* institués par la loi du 27 février 1850, sont placés dans les principales gares, sous l'autorité de tous les ingénieurs, contrôleurs généraux et inspecteurs chargés des différents services, et correspondent avec eux en ce qui concerne leurs attributions respectives.

Ces fonctionnaires, qui centralisent en quelque sorte le service du contrôle à la base de la hiérarchie (à l'exception du contrôle du travail), sont chargés chacun de la surveillance d'une circonscription, pour contrôler tout ce qui s'y passe, constater les accidents ou les infractions aux règlements, recevoir les réclamations du public. Ils ont la qualité d'officiers de police judiciaire. Il importe de ne pas les confondre avec les *commissaires spéciaux de police,* placés par la Direction de la Sûreté générale dans les grandes gares, qui relèvent du Ministre de l'Intérieur, et dont le service n'a rien de commun avec l'exploitation des voies ferrées.

En dehors du contrôle exercé par le Ministère des Travaux publics, un ou plusieurs Inspecteurs des finances sont chargés, nous l'avons vu dans le

chapitre précédent, de vérifier les comptes de garantie ou de partage des bénéfices présentés par chaque Compagnie, afin de constater la régularité des dits comptes et leur conformité avec les conventions. Ces Inspecteurs, placés sous l'autorité du Ministre des finances, consignent le résultat de leurs investigations dans un rapport annuel qui est vérifié par un Inspecteur général des finances et transmis à une commission spéciale, dite Commission de vérification des comptes ; les formes de la vérification sont réglées par un règlement d'administration publique, spécial pour chaque réseau ; les Compagnies sont tenues de représenter toutes leurs écritures.

Mais le contrôle de l'Etat ne s'exerce pas seulement sur les faits passés en écritures et en comptes. Les ingénieurs chargés du contrôle des travaux et du matériel, assistés des contrôleurs, examinent au point de vue financier, en même temps qu'au point de vue technique, les projets présentés par les Compagnies, font au Ministre des Travaux publics des propositions pour l'imputation de ces dépenses sur le capital garanti, et enfin constatent la réalité des dépenses. De leur côté, les fonctionnaires du contrôle commercial doivent contrôler les dépenses et les recettes de l'exploitation et présenter des rapports annuels sur la gestion financière.

L'ensemble de ces opérations constitue le *contrôle préventif*. Ainsi, grâce à cette double surveillance exercée par les organes techniques et par

les organes financiers, il est impossible qu'une dépense inutile ou exagérée s'introduise dans les comptes des Compagnies et vienne peser ainsi sur les comptes de garantie ou de partage des bénéfices.

Organes délibérants. — Suivant les principes généraux de l'administration française, tous les fonctionnaires du contrôle ne sont que des auxiliaires chargés de renseigner le Ministre. Celui-ci statue en dernier ressort, sauf à déléguer la signature, pour certaines affaires courantes, aux Directeurs du contrôle ou au Directeur des chemins de fer au Ministère des Travaux publics. Quant aux questions importantes, après avoir été examinées par le contrôle, elles sont presque toutes soumises aux délibérations de Comités et Commissions, siégeant auprès du Ministre, sous sa présidence nominale, et dont il adopte le plus souvent l'avis.

Le *Conseil général des Ponts et Chaussées,* composé des Inspecteurs généraux des Ponts et Chaussées, examine les projets de travaux et les autorisations d'imputations de dépenses au compte d'établissement. Les Directeurs du contrôle y siègent pour la discussion des affaires de leur service.

Le *Comité de l'Exploitation technique,* réorganisé par le décret du 9 janvier 1900, modifié le 25 février 1903, examine les questions concernant la marche des trains, le matériel roulant, les signaux et appareils de sécurité. Ce Comité comprend les

Directeurs du contrôle et 22 membres, choisis parmi les ingénieurs, les jurisconsultes et anciens agents des chemins de fer. Il se divise en cinq commissions permanentes, chargées d'examiner les diverses catégories d'affaires.

Le *Comité consultatif*, réorganisé par le décret du 2 janvier 1907, comprenant une centaine de membres, choisis dans le Parlement, les Chambres de commerce, le Conseil d'Etat, parmi les ingénieurs et les fonctionnaires de certains ministères, examine les questions de tarifs, les traités passés par les Compagnies, les émissions d'obligations, les réclamations tendant à la création de trains ou de gares nouvelles, etc. Les Directeurs du contrôle y siègent pour les affaires de leur service. Une section permanente expédie les affaires courantes.

Enfin, la *Commission de vérification des comptes*, chargée d'examiner le règlement des comptes des Compagnies sur le rapport des Inspecteurs des finances, comprend deux conseillers d'Etat, trois délégués du Ministre des Travaux publics, quatre délégués du Ministère des Finances et, en outre, pour chaque affaire, l'Inspecteur général des finances et le Directeur du contrôle du réseau intéressé. (Décret du 28 mars 1883, modifié par le décret du 26 mai 1906.)

Comme nous venons de le voir, l'Etat intervient maintes fois dans l'existence des grandes Compagnies de chemins de fer. Tantôt, comme associé

et commanditaire, il vérifie les comptes des Compagnies et fixe le chiffre de la garantie d'intérêt. Tantôt, l'Etat apparaît comme autorité concédante, et en tant que maître absolu des grandes Compagnies, il homologue leurs tarifs. Mais, alors, il a le droit d'examiner les tarifs qui lui sont soumis, de les approuver avec ou sans réserves, mais non celui d'y introduire les plus légères modifications. Tantôt, enfin, l'Etat intervient dans l'exploitation technique des voies ferrées, en vertu des pouvoirs de police que lui confèrent les lois générales ou spéciales, édictées dans l'intérêt de la sécurité publique. Dans ce cas, les droits du Ministre sont absolus et incontestables. Il procède par voie d'injonctions, et les Compagnies, assimilées à de simples particuliers, ne peuvent se dérober à ses exigences. « L'Etat, contrôleur des grandes Compagnies, apparaît donc comme une sorte de trinité inégale ou, plutôt, comme un personnage protéiforme, dont le pouvoir et les attitudes varient avec les phénomènes divers de l'existence quotidienne de ces sociétés. » (1).

Ainsi, tel qu'il est organisé dans les textes, le Corps du contrôle nous apparaît comme une masse imposante. Avec sa diversité d'emplois, sa hiérarchie multiple, la combinaison de ses organes actifs et délibérants, la tutelle gouvernementale se fait sentir à propos de tous les actes que les Com-

---

(1) Guillaumot. — Op. cit., p. 217.

pagnies ont à accomplir. Cependant, certains interventionnistes intransigeants, réclament l'extension du contrôle de l'Etat. A la tribune de la Chambre des députés, M. Bourrat n'a pas hésité à déclarer « que le contrôle existait nominativement et non en fait ». Cette opinion nous semble empreinte de quelque exagération. En réalité, le contrôle fonctionne très activement. D'autre part, une intervention plus minutieuse de la part de l'Etat dans le régime des voies ferrées, offrirait bien plus d'inconvénients que d'avantages. Il ne faut pas oublier qu'en somme, les Compagnies de chemins de fer sont des sociétés libres et que le Ministre des Travaux publics, s'il s'attribuait la direction suprême de leurs services, anéantirait chez elles l'esprit d'initiative, condition indispensable d'une sage gestion.

CHAPITRE IV

LA QUESTION DU RACHAT

La question du rachat des chemins de fer en France est, sans contredit, l'une de celles qui ont le plus occupé l'opinion publique et le Parlement depuis quelques années. De nombreuses propositions, tendant au rachat de plusieurs Compagnies, ont été déposées à la Chambre. Une de ces propositions a été prise en considération par le Parlement et est devenue la loi du 15 juillet 1908, décidant le rachat du réseau de l'Ouest. Mais, il faut bien le reconnaître, l'ardeur des luttes soutenues autour du rachat vient surtout de ce qu'on en a fait une question politique. On ne s'est pas contenté, comme on aurait dû le faire, d'examiner les avantages ou les inconvénients de la reprise anticipée des concessions au point de vue économique ou financier.

C'est qu'en effet, la question du rachat a été soulevée pour des motifs avoués et pour des motifs dissimulés. Les motifs avoués sont surtout la crainte que certaines de nos Compagnies concessionnaires n'arrivent pas à rembourser à l'Etat

la dette qu'elles ont contractée du fait de la garantie d'intérêt. L'autre motif, inavoué, mais cependant mal déguisé par ses partisans, c'est le désir de faire du socialisme d'Etat. De même qu'en Allemagne on a nationalisé les chemins de fer pour des raisons politiques (c'était, en effet, un excellent moyen pour arriver plus sûrement à l'unité de l'Empire), de même, en France, les collectivistes font du rachat des chemins de fer un des articles principaux de leur programme politique, afin de généraliser l'exploitation par l'Etat.

Dans ces conditions, il est nécessaire de faire abstraction de toute idée politique et d'arriver à une solution qui découle des faits militant pour ou contre le rachat.

Nous examinerons successivement dans ce chapitre le règlement de l'indemnité de rachat, les diverses propositions de rachat soutenues à la tribune du Parlement depuis 1883 et, dans une troisième section, nous envisagerons la question de l'opportunité du rachat.

Section Première

Le Règlement de l'Indemnité de rachat

Le rachat est le moyen pour l'autorité concédante de faire cesser volontairement la concession avant le terme convenu. Mais le principe général qui domine les conditions de cette opération, c'est que, en évinçant le concessionnaire de la gestion

du réseau, l'autorité concédante doit lui maintenir la situation financière qui lui était acquise.

De nos jours, la faculté de rachat est réglée par les articles 36 et 37 du cahier des charges. « A toute époque, après l'expiration des quinze premières années de la concession, le gouvernement aura la faculté de racheter la concession entière du chemin de fer. » La base adoptée est le *revenu net acquis*. On le calcule d'après le résultat des sept dernières années, en éliminant les deux plus mauvaises et sans pouvoir descendre au-dessous du produit net de la dernière année. La somme ainsi déterminée est servie en annuité jusqu'à la fin de la concession. En outre, le concessionnaire doit recevoir, dans les trois mois qui suivent le rachat, les remboursements auxquels il aurait droit à l'expiration de la concession, pour le matériel roulant, l'outillage, le mobilier, etc. (art. 36). Si, au moment du rachat, la Compagnie est endettée envers l'Etat du chef de la garantie, sa dette se compense avec le prix du matériel roulant et de l'outillage dans les mêmes conditions qu'en fin de concession.

En 1883, les Compagnies, qui étaient sollicitées par l'Etat, en ont profité pour faire préciser certaines conditions du rachat. Il est, en effet, de la plus haute importance pour une entreprise, de savoir si elle peut compter sur l'avenir. Les conventions de 1883 ont modifié les conditions du rachat à trois points de vue :

1° Le système de la loi du 23 mars 1874, dite loi

Montgolfier (1), qui complète l'article 37 du cahier des charges, est maintenu, mais le délai de quinze ans prévu par cette loi est reporté de la date de la concession à celle de la mise en exploitation.

2° Le remboursement des travaux complémentaires exécutés depuis moins de quinze ans a lieu au taux réel de la dépense effectuée, mais déduction faite d'un quinzième par chaque année écoulée depuis la clôture de l'exercice dans lequel ont été exécutés les travaux.

Cette clause a pour but d'empêcher que sous la menace de rachat, les Compagnies ne fassent plus les travaux complémentaires utiles. Pour que, d'autre part, elles n'en abusent pas, les projets de travaux complémentaires doivent être approuvés par le Ministre des Travaux publics, dans la limite d'une somme globale fixée chaque année par la loi de finances.

3° Pour les Compagnies qui ont un revenu ga-

---

(1) Cette loi stipulait qu'en cas de rachat total, les lignes dont la concession remontait à moins de 15 ans devaient être évaluées non d'après leurs produits nets mais d'après leur prix réel de premier établissement. Cette loi a eu pour objet de déterminer les conditions du rachat du réseau dans le cas où certaines lignes auraient moins de quinze ans ; car d'après l'article 37 du cahier des charges, le gouvernement peut racheter le réseau entier après les 15 premières années de la concession et on pouvait se demander si l'existence de nouvelles lignes ne rendait pas impossible le rachat.

ranti, l'annuité de rachat ne peut pas être inférieure à ce revenu, déduction faite de l'intérêt et de l'amortissement des sommes remboursées à titre de travaux complémentaires. (Cette déduction n'est pas faite pour l'Est et l'Ouest, art. 15.)

Par cette clause, les Compagnies ont tenu à faire résoudre une difficulté d'interprétation de l'article 37 du cahier des charges, celle de savoir si le produit net moyen qui sert de base au rachat, comprend les avances faites par l'Etat à titre de garantie.

Les Compagnies du Nord et du P.-L.-M. n'ont pas exigé l'inscription d'une clause semblable, car elles ne pensaient pas devoir recourir à la garantie d'intérêt. Cette espérance ne s'est pas réalisée pour la Compagnie P.-L.-M. Mais ces deux Compagnies pourraient soutenir, le cas échéant, que la clause nouvelle se borne à interpréter l'article 37 du cahier des charges, suivant le sens qui devait lui être déjà attribué; qu'il est, en effet, dans l'esprit de la disposition, que le rachat ne change pas, mais consolide la situation antérieurement acquise aux actionnaires. « Ainsi, dit M. Colson (1), on a précisé l'application du principe général, conforme à l'équité et essentiel au crédit des Compagnies, d'après lequel le rachat n'est pas un procédé réservé à l'autorité concédante pour se dégager de ses engagements financiers, mais une ma-

(1) Abrégé de la législation des chemins de fer, p. 103.

nière de reprendre possession de voies domaniales, en cas de besoin, à charge de désintéresser les concessionnaires évincés. »

Ainsi, grâce à la précision de certaines clauses relatives au rachat, les Compagnies ont obtenu une certaine sécurité de durée sans laquelle aucune entreprise ne peut vivre ni se développer (1).

Section II

Les diverses propositions de rachat présentées au Parlement depuis 1883

La première proposition de rachat qui a suivi les conventions de 1883 est celle de *MM. Laur, Laisant* et *Le Senne,* du 29 avril 1891. Cette proposition avait pour but de racheter le réseau de l'Ouest. L'exposé des motifs, après avoir constaté l'étouffement du réseau de l'Etat, enclavé entre ceux de l'Orléans et de l'Ouest, concluait à la constitution d'un grand réseau Ouest-Etat. La proposition, renvoyée à la commission du budget, ne fut pas discutée.

Une autre proposition, présentée le 7 juillet 1894 par *MM. André Lebon et Disleau,* tendait au ra-

(1) L'étude des nombreuses difficultés que soulève le calcul du prix de rachat, selon la situation de la dette, des appels à la garantie, du remboursement, du partage des bénéfices, etc .. sortant de notre sujet, nous ne nous y arrêterons pas.

chat de la Compagnie d'Orléans. Ses auteurs se basaient sur l'exposé des motifs du projet de budget pour 1895, dans lequel M. Burdeau, Ministre des finances, décrivait le péril croissant dont nous menaçait la garantie d'intérêt. Si le rachat, disaient les auteurs du projet, permet une opération de conversion sur les engagements actuels du Trésor, et une réduction sensible des dépenses d'exploitation, par la fusion de lignes aujourd'hui rivales, il allègera notablement nos finances publiques. Or, ils proposaient, tout en laissant intacte la situation des actionnaires, d'offrir aux obligataires des titres de rente 3 0/0 perpétuelle. Ils estimaient que le système de l'amortissement était admissible pour les Compagnies, personnes morales à existence limitée, mais non pour l'Etat, organisme perpétuel. Nous pensons cependant que l'amortissement est une qualité appréciable du régime des concessions, et que le défaut d'amortissement serait, au contraire, un des plus graves griefs contre l'exploitation par l'Etat.

Comme la précédente, cette proposition ne fut pas prise en considération.

Le 19 novembre 1895, un nouveau projet de loi tendant au rachat des réseaux des Compagnies de l'Ouest et du Midi, à leur réunion au réseau actuel de l'Etat et à la formation d'un grand réseau dénommé Ouest et Sud-Etat, fut déposé par *MM. Guillemet, Camille Pelletan* et *Le Senne*. Les auteurs du projet taxaient l'administration des compagnies de routinière et les accusaient d'entraver

au suprême degré le développement normal de la richesse nationale. Le Ministre des Travaux publics institua, le 12 février 1896, une Commission extra-parlementaire qui produisit son rapport le 9 juin, mais la législature prit fin avant la discussion de la proposition de M. Guillemet.

Mais, sous la législature suivante, M. Guillemet, assisté de MM. Pelletan et Bourrat, la soumit de nouveau à la Chambre, le 13 mars 1899.

Quelques jours après, le 21 mars, *MM. Léon Vacher, Borie, Lachaud, Bussière* et *Delmas* présentèrent un projet de résolution tendant à nationaliser les quatre réseaux recourant à la garantie d'intérêt, savoir : l'Est, le Midi, l'Ouest et l'Orléans. Ces deux propositions furent renvoyées à la Commission des chemins de fer. Le rapporteur, M. Bourrat, rédigea une véritable encyclopédie du rachat, comprenant : un historique des chemins de fer français ; l'évaluation du prix de rachat ; une justification du rachat immédiat des quatre réseaux précités ; une réfutation des arguments présentés par les Chambres de commerce contre le rachat ; une comparaison entre l'exploitation des voies ferrées par l'Etat et par les compagnies, et entre les résultats d'exploitation en France et à l'étranger.

Dans sa conclusion, il réclamait énergiquement la reprise à partir du 1er janvier 1902 des réseaux de l'Est, du Midi, de l'Orléans et de l'Ouest.

Après avoir pris connaissance de ce rapport, la Commission des chemins de fer décida dans sa

séance du 20 juin 1900, d'autoriser M. Bourrat « à faire profiter la Chambre du travail si considérable auquel il s'était livré comme rapporteur provisoire, en le déposant à titre de proposition de loi, en son nom personnel ». Se conformant à cette décision, M. Bourrat déposa sur le bureau de la Chambre, le 21 juin 1900, un projet de loi qui fut renvoyé à la Commission des chemins de fer.

Lors de la discussion de la loi de finances de 1901, M. Bourrat reprit la question par voie d'amendement, mais sans succès. Par contre, en 1902, la proposition qu'il présenta pour inviter le gouvernement à racheter les réseaux de l'Ouest et du Midi, fut adoptée par 272 voix contre 260, dans la deuxième séance du 23 janvier 1902. D'autre part, la proposition de M. Holtz, tendant au rachat des réseaux du Nord, de l'Est, d'Orléans et du P.-L.-M., fut rejetée par 303 voix contre 214.

La discussion fut reprise dans la séance du 9 juillet 1902, lors de la discussion du projet tendant à déclarer d'utilité publique le chemin de fer de Paris-Montparnasse à Chartres (1). M. Massabuau saisit la Chambre d'une proposition qui devait remplacer ce projet de loi par l'article uni-

---

(1) Déjà en 1900, devant la commission des chemins de fer qui examinait ce projet, M. Boudenoot avait déposé la motion suivante : « La Chambre invite le Gouvernement à ouvrir les négociations avec les Compagnies de l'Ouest et d'Orléans en vue d'assurer aux chemins de fer de l'Etat une ligne d'accès et une gare à Paris et de remanier les

que : « Le réseau de l'Ouest sera racheté à dater du 1er janvier 1903. » Mais le Ministre des Travaux publics et le président de la commission des crédits firent remarquer combien il serait anormal de remplacer la déclaration d'utilité publique d'une ligne de 80 kilomètres par le rachat d'une grande compagnie. Après une courte discussion, la Chambre prononça la disjonction et le renvoi à la Commission des crédits du contre-projet de M. Massabuau et, par 352 voix contre 176, déclara d'utilité publique le chemin de fer de Paris-Montparnasse à Chartres. La commission des crédits ainsi chargée d'étudier le projet de rachat de l'Ouest fut saisie d'un amendement de M. Bourrat, tendant au rachat du réseau du Midi. Le résultat de ces travaux fut le rapport déposé par M. Klotz à la séance du 30 octobre 1902.

Toutefois, au mois de mai 1903, les propositions de la Commission n'avaient pas encore été discutées. Sur ces entrefaites, d'autre part, les actionnaires des Compagnies de l'Ouest et du Midi, réunis respectivement en Assemblée générale, avaient approuvé les comptes de l'exercice 1902. La Commission, utilisant ces documents officiels plus récents, procéda alors à une nouvelle estimation du

---

réseaux de l'Etat, de l'Ouest et de l'Orléans dans les parties qui leur sont actuellement communes ou voisines, de manière à assurer à chacun son indépendance. Dans le cas de manque d'entente, la Chambre invite le Gouvernement à lui soumettre un projet de rachat des dits réseaux».

rachat de ces deux réseaux. Ce fut l'objet d'un rapport supplémentaire, que M. Klotz déposa à la séance du 20 mai 1903.

M. Klotz, dans ses rapports, envisageait le rachat au point de vue de ses avantages. Il s'efforçait de démontrer l'insolvabilité des Compagnies de l'Ouest et du Midi et les inconvénients économiques qui résulteraient d'une régie désintéressée de leur part. Il concluait à la nécessité du rachat des deux réseaux.

La discussion à la Chambre du projet de rachat de l'Ouest et du Midi fut très approfondie et dura du 18 au 26 janvier 1904. M. Bourrat, qui fut l'âme de la discussion, examina la situation actuelle des Compagnies. S'appuyant sur d'abondantes citations de chiffres, il affirma que les Compagnies étaient dans l'impossibilité matérielle de procéder à l'amortissement de leur capital. Il émit même des doutes sur la possibilité pour elles de rembourser leur dette du chef de la garantie d'intérêt.

Envisageant le prix du rachat, M. Bourrat déclara que, la valeur des objets mobiliers des Compagnies se rapprochant sensiblement du montant de leur dette de garantie, l'Etat n'aurait rien à payer en capital. Quant à l'annuité, disait-il, elle ne modifierait pas la situation de l'Etat. En effet, elle ne comprendrait qu'une somme égale aux recettes touchées par les Compagnies, augmentées des avances à titre de garantie. Enfin, M. Bourrat terminait en faisant valoir les économies que

l'exploitation de l'Etat amènerait dans les frais d'administration.

M. Plichon, succédant à M. Bourrat, s'attacha à la discussion des rapports de M. Klotz. Il démontra la variation annuelle des résultats qui formaient la base des calculs de M. Klotz par la nécessité où fut ce dernier de refaire son rapport à un an d'intervalle. On ne devait donc se fier qu'avec beaucoup de prudence aux conclusions issues de ces calculs. De plus, il montra que, si l'Etat exploitait comme les Compagnies, le rachat ne changerait en rien sa situation financière. Il estimait, au contraire, que l'Etat exploiterait plus mal que les Compagnies, car c'est un mauvais industriel. En terminant, il faisait appel à la prudence du Parlement devant une opération aussi hasardeuse et aussi grave pour le crédit public.

M. Klotz ayant déclaré que la question du rachat était écartée pour le Midi, M. Beauregard reprit les chiffres fournis par le rapporteur pour l'Ouest et critiqua les conclusions qu'il en avait tirées. Il déclara que, après examen des faits, on ne pouvait pas qualifier de désespérée la situation de l'Ouest. Cette Compagnie avait obtenu la garantie jusqu'en 1935 en compensation des très grosses charges qu'elle acceptait. On devait la laisser disposer du temps qu'on lui avait donné pour parfaire son œuvre.

Le Ministre des Travaux publics, M. Maruéjouls, se basant sur les conclusions de M. Bourrat et sur celles de M. Klotz, montra qu'en ce qui concer-

nait le rachat, le doute prévalait. Il estimait donc, qu'en l'état actuel, il serait préférable de réorganiser le réseau de l'Etat et d'agir ainsi sur les Compagnies par une concurrence loyale. La solution de la difficulté résidait donc dans des conventions avec les Compagnies de l'Ouest et de l'Orléans.

M. Rouvier, Ministre des Finances, exposa alors les rapports étroits existant entre les finances publiques et le régime des chemins de fer. Il établit que la déconfiture de l'Ouest était très problématique. Il conclut en déclarant que la Chambre n'avait pas à hésiter entre l'amélioration du réseau d'Etat et une vaine satisfaction donnée à la théorie du rachat.

Après ces débats animés, les divers projets de résolutions furent renvoyés à la Commission des crédits, en attendant que le Ministre des Travaux publics proposât à la Chambre la solution qu'il s'était engagé à lui soumettre.

Mais, M. Maruéjouls n'avait pas encore déposé devant le Parlement les conventions en question, lorsque, en janvier 1905, il fut remplacé au ministère par M. Gauthier. Le 14 février 1905, le nouveau Ministre, à la demande de M. Klotz, déclara qu'il s'efforcerait de solutionner cette question dans le plus bref délai.

Le 30 novembre 1905, MM. Lasies et Bourrat déposèrent chacun un projet de résolution invitant le gouvernement à prendre les mesures néces-

saires relativement au rachat de l'Ouest et du Midi.

Après l'exposé par le Ministre de l'état actuel des négociations, la Chambre renvoya ces deux projets de résolution à la Commission des Travaux publics. Le rapporteur de la Commission, M. Janet, présenta, le 1er décembre 1905, un avis dans lequel il examinait le rachat de l'Ouest. Dans ce document, il s'efforçait de démontrer que cette Compagnie exploitait en régie désintéressée et il faisait ressortir l'avantage qu'il y aurait à racheter l'Ouest en raison de sa proximité avec le réseau d'Etat. Il concluait au rachat immédiat et demandait à la Chambre de reprendre la discussion.

La discussion recommença le 7 décembre. M. Bourrat, se basant sur les déclarations de M. Janet, développa à nouveau devant la Chambre les arguments que nous avons cités plus haut.

M. Plichon démontra que l'Ouest n'exploitait pas en régie désintéressée ; qu'une augmentation réelle de produit net avait été constatée dans les dernières années ; que le rachat serait une opération aléatoire.

M. Beauregard exposa les doléances des Chambres de commerce de la région de l'Ouest et fit ressortir le dommage causé aux actionnaires par les menaces de rachat.

Après une réplique de M. Janet, le Ministre des Travaux publics, examinant les chiffres fournis

par M. Klotz, déclara que l'on devrait connaître exactement les dépenses à faire, sinon le rachat pourrait amener des désillusions. Il signala la nécessité où se trouverait l'Etat de faire, en rachetant, un effort financier considérable et, s'estimant insuffisamment éclairé, il demanda à la Chambre et en obtint l'ajournement de sa décision.

Sur ces entrefaites, le cabinet Clémenceau arriva au pouvoir à la fin de l'année 1906. Dans la déclaration ministérielle, lue à la Chambre le 5 novembre 1906, le rachat de l'Ouest était indiqué comme une réforme urgente. Aussi, le même jour, M. Barthou, Ministre des Travaux publics, et M. Caillaux, Ministre des Finances, déposèrent-ils sur le bureau de la Chambre un nouveau projet de rachat de la Compagnie de l'Ouest (1). Il fut renvoyé à la Commission des chemins de fer. Le rapporteur, M. Aimond, soumit son rapport à la Chambre le 29 novembre (2). Arguant de la situation défavorable de la Compagnie de l'Ouest vis-à-vis de l'Etat, auquel elle devait, disait-il, 440 millions, le rapporteur s'efforça de démontrer que cette Compagnie exploitait en régie désintéressée et il conclut au rachat immédiat.

Après un avis favorable de la Commission du

---

(1) Journal officiel, Chambre, annexe n° 368, S. E., 1906, p. 38.

(2) Journal officiel, Chambre, annexe n° 486, S. E., 1906, p. 189.

budget, présenté par M. Bourrat (1), le 3 décembre, la Chambre commença la discussion du projet le 5 décembre, après avoir déclaré l'urgence. La discussion se termina le 7 décembre par l'adoption du projet de rachat. Ainsi, cette très grave affaire du rachat de l'Ouest, malgré l'opposition de la généralité des Chambres de commerce de la région, malgré celle aussi de la presque unanimité des députés régionaux, sans distinction d'opinion, fut votée en deux journées.

Le projet fut présenté au Sénat le 11 décembre 1906. Celui-ci le renvoya devant la Commission des chemins de fer. Le rapporteur de cette Commission, M. Prevet, déposa son rapport le 23 mai 1907 (2). Dans ce rapport, l'honorable sénateur faisait valoir l'hostilité de l'opinion publique en France contre le rachat de l'Ouest et l'accroissement de l'exploitation par l'Etat. S'appuyant sur les chiffres mêmes donnés par M. Aimond, il démontra combien était fausse l'assertion que l'Ouest ne pourrait jamais se libérer avant la fin de la concession. En effet, en tenant compte de la réduction de garantie enregistrée en 1906, la Compagnie de l'Ouest devait posséder, en 1956, un matériel d'une valeur au moins égale à ce qu'elle resterait devoir à l'Etat. En tablant sur une progres-

---

(1) Journal officiel, Chambre, annexe n° 508, S. E., 1906, p. 208.

(2) Journal officiel, Sénat, annexe n° 121, S. O., 1907, p. 79.

sion annuelle et vraisemblable de 1.050.000 francs des produits nets, sa libération totale pourrait avoir lieu en 1954.

A n'envisager que le seul point de vue financier, il montra que l'opération entraînerait de lourdes charges pour les finances publiques. Examinant ensuite l'argument que la reprise des lignes de l'Ouest par l'Etat procurerait une exploitation meilleure et relèverait les produits nets, il déclarait que la supériorité de l'exploitation d'Etat ne se déduisait aucunement de ce que l'on pouvait constater dans la métropole. En effet, les rendements généraux et moyens du réseau de l'Etat sont tout au plus équivalents aux rendements de la Compagnie de l'Ouest — la moins avantagée de toutes — et sont de beaucoup inférieurs à ceux de la Compagnie du Nord, la plus fortunée.

M. Prevet, d'autre part, dénonçait le péril que ferait courir au pays le rachat de l'Ouest : celui de l'engrenage, de la nationalisation progressive et inéluctable des voies ferrées, inscrite dans les programmes socialistes.

En résumé, il concluait nettement au rejet du rachat de l'Ouest, le considérant comme injustifié, impopulaire, inopportun et périlleux. Bien que pénétré des dangers multiples que devait entraîner le rachat intégral du réseau de l'Ouest, M. Prevet était cependant partisan d'une amélioration du réseau de l'Etat, lui assurant un accès sur Paris et le libérant des servitudes imposées par la mitoyenneté de l'Orléans sur la Loire et sur Bordeaux.

En exposant cette solution transactionnelle, M.

Prevet ne se faisait d'ailleurs que le porte-parole de la Commission, qui l'avait votée par 9 voix contre 3.

Le 11 juin 1907, le Sénat prononça le renvoi du rapport de M. Prevet à sa Commission des finances, en lui donnant le mandat d'étudier et de dégager toutes les conséquences financières de l'opération du rachat de l'Ouest. Le 24 mars 1908, M. Boudenoot, au nom de cette commission, présenta un avis (1) sur les conséquences financières du projet de loi adopté par la Chambre. Préoccupée des aléas que comportait le rachat, la commission, par l'organe de M. Boudenoot, déclara qu'elle ne saurait donner, au point de vue financier, un avis favorable au projet dont elle était saisie.

Le Sénat aborda la discussion du projet le 26 mai 1908. Le 26 juin 1908, après une douzaine de séances de longue et laborieuse discussion, malgré les démonstrations éclatantes de M. Prevet, en dépit des avertissements clairvoyants de M. Boudenoot, aussi bien que des objurgations pressantes de M. Rouvier, le Sénat aborda l'ensemble de la loi, mais avec modifications. Dans le projet de la Chambre, les conditions provisoires d'exploitation devaient être déterminées par un *décret* ; dans le projet modifié par le Sénat, ces conditions devaient être déterminées par une *loi*.

---

(1) Sénat, annexe n° 67, Documents parlementaires, S. O., 1908, p. 47.

C'est dans ces conditions que la loi revint à la Chambre le 30 juin 1908. Le 2 juillet, M. Aimond présenta un rapport demandant à la Chambre de ratifier le texte adopté par le Sénat (1). Après un avis de la Commission du budget, présenté par M. Chaigne le 10 juillet (2), la Chambre adopta définitivement le projet le 11 juillet 1908. La loi concernant le rachat du réseau de la Compagnie de l'Ouest porte la date des 13-15 juillet 1908 et figure au *Journal Officiel* du 15 juillet.

En terminant cet exposé de la politique française concernant la mise en œuvre de la clause de rachat, il n'est pas sans intérêt de remarquer l'évolution de cette politique depuis 1883. Après le projet de résolution de M. Vacher, tendant à la nationalisation des quatre réseaux : Ouest, Midi, Est, Orléans ; après la proposition de M. Bourrat, tendant également au rachat de ces quatre Compagnies ; après le premier rapport de M. Klotz, demandant la reprise par l'Etat de l'Ouest et du Midi, nous arrivons, avec le dernier rapport de M. Klotz et l'avis de M. Janet, au rachat de la seule Compagnie de l'Ouest. Cette proposition, il est vrai, a été prise en considération par le Parlement, et l'Etat exploite aujourd'hui le réseau de

---

(1) Chambre, annexe n° 1872, Documents parlementaires, S. O., 1908, p. 639.

(2) Chambre, annexe n° 1978, Documents parlementaires, S. O., 1908, p. 671.

l'Ouest. Il n'en est pas moins vrai qu'il y a eu, de la part des partisans du rachat, un recul significatif qu'il était intéressant de signaler.

Nous avons maintenant à examiner le rachat au point de vue de ses conséquences dans l'ordre financier, économique et social. Nous verrons les arguments qui ont été mis en avant par ses partisans et ses adversaires et nous tâcherons de discerner ce qui doit l'emporter du système de l'exploitation par l'Etat ou par les Compagnies. Ce sera l'objet de la section suivante, où nous traiterons de l'opportunité du rachat.

Section III

De l'opportunité du rachat

1° *L'aléa des charges du rachat* (1) :

A n'envisager que le seul point de vue financier, l'opération du rachat de l'Ouest doit entraîner de lourdes charges pour les finances publiques (2).

---

(1) Dans cette étude des charges financières du rachat, nous nous placerons uniquement au point de vue de la Compagnie de l'Ouest. Nous nous baserons ainsi sur une question qui a été laborieusement étudiée et les conclusions que nous en tirerons pourront s'appliquer à peu de chose près au rachat en général.

(2) Les chiffres cités sont empruntés au rapport de M. Boudenoot.

D'après M. Boudenoot, dans le cas le plus favorable, où tout l'actif de la Compagnie entre en compensation avec la créance de l'Etat, le sacrifice annuel, supplémentaire par rapport à l'ancien état de choses, qui incombe à l'Etat, du coût immédiat du rachat, est de 2.004.000 francs (1). A ce chiffre, on doit ajouter :

Une somme de 20 millions provenant de la diminution des recettes du fait de l'unification des tarifs ;

Un crédit supplémentaire *permanent* de 10 millions, pour l'entretien ;

Une charge annuelle de 400.000 francs, provenant de l'unification du régime des retraites. Soit, pour ces trois chefs de dépenses : 30.400.000 fr. L'hypothèse *la plus favorable* entraîne donc pour l'Etat une dépense de 30.400.000 fr. plus 2.004.000 francs = 32.404.000 fr., représentant le sacrifice annuel, supplémentaire par rapport à l'état de choses ancien, à demander au budget du fait du rachat.

---

(1) Voici comment on est amené à ce chiffre. D'après l'article 15 § 3 de la convention du 15 juillet 1883 avec l'Ouest, la Compagnie a droit à une annuité minimum qui, en l'espèce, est de 97.508.000 francs. Pour faire face à cette annuité l'Etat a les produits nets : 89.540.000 francs. Il devra donc fournir la différence, soit annuellement : 7.968.000 francs. Si l'on rapproche ce chiffre de la garantie fournie en 1906 évaluée à 5.964.000 francs, le budget devra fournir en plus chaque année : 7.968.000 — 5.964.000 = 2 004.000 francs.

Il est vrai que la somme de 10 millions correspondant à l'entretien, ne doit pas être considérée comme une conséquence financière du rachat, parce que la Compagnie de l'Ouest, non rachetée, aurait dû, elle aussi, dépenser cette somme. Restent donc : 22.404.000 francs.

Il ne faut pas oublier, lorsqu'on présente des évaluations de ce genre, que, dans les rachats qui ont eu lieu, les chiffres maxima ont toujours été dépassés par les événements. Il suffit de se rappeler l'exemple du rachat du canal du Midi, pour voir quelles graves erreurs les hommes les plus sérieux et les plus compétents peuvent commettre.

D'autre part, la garantie d'intérêt devait cesser pour l'Ouest le 1er janvier 1936. Or, le rachat l'a consolidée jusqu'au 1er janvier 1957. De là, pour l'Etat, un sacrifice, sinon entier et certain, du moins partiel et probable, dont le maximum comporte 21 annuités de 11.550.000 francs, soit 242.550.000 francs.

Il reste à mentionner 26 millions pendant 10 ans, soit 260 millions que l'Etat devra dépenser pour mener à bien les travaux complémentaires.

Nous n'avons pas compté dans ces évaluations les frais occasionnés par toutes les questions litigieuses, qui peuvent surgir à propos du rachat.

Enfin, l'on connaît les avantages que l'Etat s'était réservés sur l'Ouest, comme sur les autres réseaux, pour ses transports administratifs. Sur le réseau racheté, ces avantages vont disparaître, les

transports lui coûtant désormais leur prix de revient.

2° *Les profits que l'Etat retire de l'exploitation des Compagnies* :

Un des arguments favoris des partisans du rachat en France, consiste à dire que l'Etat a fait pour les voies ferrées des sacrifices considérables, et qu'il n'en retire aucune compensation. Mais l'Etat tire, au contraire, directement ou indirectement, des profits très appréciables de l'exploitation actuelle des Compagnies. Ces profits ou économies, dont bénéficie le Trésor, sont estimés à 230 millions par an environ. Nous citerons comme exemples de ces profits, les transports effectués gratuitement par les Compagnies pour le service des postes, les impôts prélevés sur les actions et les obligations, etc. Ainsi, tous ces avantages, que l'Etat retire de l'exploitation par les Compagnies, font produire, sous forme d'impôts et bénéfices indirects, 5 fr. 50 pour 100 environ au capital qu'il a engagé (4.834.000.000 francs). D'autre part, il ne faut pas oublier que l'expiration normale des concessions fera entrer l'Etat en possession d'un domaine exempt de toutes charges et produisant 800 millions de recettes.

3° *L'opportunité du rachat subordonnée à la valeur de l'exploitation par l'État* :

En mettant à part les profits que l'Etat retire de l'exploitation par les Compagnies, les charges financières du rachat, que nous avons établies

dans notre premier paragraphe, pourraient, étant donnée leur approximation, être considérées comme un argument insuffisant dans la question de savoir si le rachat est ou non une bonne opération.

On a dit, d'autre part, pour justifier le rachat, que l'Etat prêtait aux Compagnies, du fait de la garantie, des sommes considérables. C'est incontestable. Mais, ces sommes qui représentent la garantie, l'Etat pourra-t-il s'en passer après le rachat, lorsqu'il exploitera lui-même ? Si oui, le rachat est une bonne affaire ; mais si, au contraire, ces sommes sont inhérentes à tout genre d'exploitation, on ne voit pas du tout l'avantage que l'on aurait à les enlever aux Compagnies pour les accorder, sous une autre forme, à l'Etat exploitant. Nous nous permettrons de reproduire à ce propos les paroles que M. Plichon prononçait à la Chambre des députés au moment de la discussion du budget des chemins de fer de l'Etat pour l'exercice 1903 : « Que se passera-t-il si on rachète les chemins de fer, disait-il ? Aujourd'hui ce sont des Compagnies privées, des Compagnies concessionnaires qui exploitent. Elles ont eu des excédents de recettes ou des excédents de dépenses. Demain, après le rachat, ce sera l'Etat qui exploitera lui-même. S'il exploite comme les Compagnies, la situation ne changera pas ; s'il exploite mieux, les charges diminueront ; il importe fort peu que la somme déboursée par le Trésor soit portée au compte *garantie* ou au compte *exploi-*

tation des chemins de fer par l'Etat. Par conséquent, la véritable question, à mon avis, est celle-ci : l'exploitation des chemins de fer par l'Etat est-elle meilleure, plus économique, plus avantageuse que l'exploitation par les Compagnies ? » C'est bien ainsi, d'ailleurs, que M. Janet avait posé la question dans son rapport : « Les conditions de rachat des grandes Compagnies, disait-il, fixées par les conventions de 1883 sont telles que, *pour que l'opération soit avantageuse,* il faut que l'Etat sache mieux exploiter que la Compagnie à *laquelle il se substitue.* » Nous sommes ainsi amenés, pour dégager le critérium de l'opportunité du rachat, à comparer l'exploitation des Compagnies avec celle de l'Etat.

4° L'exploitation par l'État et l'exploitation par les Compagnies :

La question de savoir si un Etat doit exploiter lui-même directement les chemins de fer ou les confier à une industrie privée placée sous son contrôle est une question relative. En France, on ne saurait tirer argument pour ou contre l'exploitation des chemins de fer par l'Etat, de ce que certains pays étrangers l'on su ou ne l'ont pas adoptée.

L'exploitation directe des chemins de fer par l'Etat est un système qui dépend absolument du milieu dans lequel on se place. Cette obligation de distinguer entre les conditions, les mœurs et les tempéraments des différents pays avant de conclure à l'extension du système, résulte notamment

de ce fait, que l'exploitation de l'Etat, admise comme bonne en Allemagne, est considérée, par contre, comme très peu encourageante en Russie ou en Hongrie, et que, d'autre part, chacun ignore si l'exploitation privée, dans des conditions analogues, ne produirait pas des résultats supérieurs ou équivalents. En définitive, la nécessité du rachat ne s'impose pas par l'exemple de l'étranger, puisque certains pays, comme l'Angleterre et les Etats-Unis, réussissent avec la liberté, aussi bien que d'autres avec l'interventionnisme, à la condition toutefois que dans cet interventionnisme, l'exploitation soit tenue rigoureusement à l'abri de toute ingérence pernicieuse de la politique.

Ainsi donc, dans le sujet qui nous occupe, nous devons nous placer au point de vue exclusivement français et laisser résolument de côté tout argument tiré de la politique des Etats étrangers en matière de chemins de fer.

Au point de vue politique, on invoque en faveur de l'Etat les arguments suivants (1) : L'exploitation des chemins de fer constituant un des services les plus importants de l'Etat, celui-ci ne peut en aliéner la direction. En exploitant lui-même, l'Etat fait sentir son action sur tous les points du territoire.

L'Etat ne peut avoir d'autre objet en vue que l'intérêt général. Il prend les mesures que com-

---

(1) V. Picard. — Traité des chemins de fer, t. I, p. 541.

mandent les relations internationales, l'industrie et le commerce.

Enfin, dit-on, il est périlleux de constituer un monopole comme celui des chemins de fer entre les mains de Sociétés financières, qui n'ont en vue que leur intérêt personnel.

Toutefois, les arguments invoqués contre l'Etat ne sont pas moins probants :

Tout d'abord, le rôle de l'Etat n'est pas d'être un industriel, mais un tuteur. Donc, la seule conclusion à tirer des arguments étatistes serait la justification de la surveillance et du contrôle de l'Etat sur la gestion des Compagnies. Les partisans du monopole de l'Etat en matière de chemins de fer poursuivent surtout un but inavoué, savoir l'application sur une vaste échelle des principes collectivistes.

Au point de vue juridique, les Compagnies sont considérées comme de simples particuliers. Le public peut les poursuivre devant les Tribunaux ou s'adresser au Gouvernement. Mais qui appréciera la responsabilité de l'Etat industriel ? C'est l'Etat qui se jugera lui-même. Qui contrôlera l'Etat ? Il se contrôlera lui-même. Dans ces conditions, la responsabilité de l'Etat deviendra vite illusoire. D'ailleurs, en dehors de la question de responsabilité, n'est-il pas à craindre que l'Etat, toujours poursuivi, ne perde le prestige qui lui est indispensable ?

On fait valoir, d'autre part, que les Compagnies étant à l'abri de toute influence politique

peuvent se consacrer exclusivement à l'industrie et au commerce.

De plus, la répartition de leurs titres entre de nombreuses mains les justifie de la qualification de féodalités financières, incompatibles avec notre organisation politique.

Au point de vue militaire, on a dit que tout le service de la mobilisation et de la concentration des troupes serait plus sûrement et plus rapidement dirigé si l'Etat était possesseur des réseaux.

Mais le régime des concessions n'offre pas moins de garanties à ce point de vue, car, en temps de guerre, l'Etat devient le seul maître de l'exploitation (1). D'autre part, on ne saurait mettre en doute le patriotisme du personnel des Compagnies. Sa belle conduite pendant la guerre franco-allemande a été reconnue, même par les adversaires des Compagnies. S'il y eut du désarroi, les ordres contradictoires de l'autorité supérieure en furent l'unique cause.

Au point de vue technique et commercial, l'Etat, dit-on, réalisera toutes les améliorations devant lesquelles reculent les Compagnies, obligées de compter avec leurs actionnaires.

L'Etat aura une égale bienveillance pour toutes les industries qui utilisent les chemins de fer.

N'ayant pas pour mobile l'augmentation des di-

---

(1) Picard. — Op. cit., p. 565.

videndes, il abaissera les tarifs et la circulation augmentera.

C'est en vain, ajoute-t-on, que l'on a critiqué le formalisme de l'administration de l'Etat : les Compagnies, vastes administrations, offrent sur ce point les mêmes défauts.

Malgré ces critiques, l'exploitation par les Compagnies a rallié plus de partisans que l'exploitation par l'Etat. En effet, le but des Compagnies étant essentiellement commercial, leur intérêt est absolument lié à l'intérêt public ; quand le commerce et l'industrie sont prospères, la circulation est plus intense et les Compagnies font de belles recettes. L'intérêt des Compagnies concordant avec l'intérêt général, si l'Etat exploitait lui-même les chemins de fer, il le ferait dans le même esprit que les Compagnies (1). Cet intérêt propre, agissant comme stimulant, donne aux Compagnies une souplesse de procédés et une initiative qui sont les principaux caractères d'une entreprise commerciale. Les Compagnies offrent cette garantie sans égale, qu'elles sont « obligées de lutter *pro aris et focis* » (2).

La situation du personnel des Compagnies est plus stable et la bonne marche du service s'en ressent nécessairement.

---

(1) V. Bonneau. — Etude sur les chemins de fer français, p. 71.

(2) V. Picard. — Op. cit., p. 573.

La direction des Compagnies exige des décisions promptes, inconciliables avec le formalisme des administrations publiques.

L'Etat, conduit par la force des choses à un système égalitaire, unifierait les tarifs, qui prendraient ainsi le caractère fiscal d'un impôt. Avec les Compagnies, au contraire, les tarifs se plient aux besoins locaux, s'abaissent pour les lignes à grande circulation, s'élèvent pour les lignes à faible trafic. Ils restent ainsi la rémunération d'un service rendu.

Les tarifs des Compagnies sont stables, pour le plus grand bien du commerce et de l'industrie. L'impôt de transport, au contraire, serait mobile comme les droits de douane, suivant la politique commerciale du gouvernement.

Enfin, il est à craindre que l'agent de l'Etat ait la raideur du fonctionnaire et que le public, constamment en rapport avec les employés, souffre profondément de cette attitude.

Au point de vue financier (1), à l'appui du maintien des voies ferrées entre les mains de l'Etat, on fait valoir les arguments suivants :

L'Etat, maître des voies ferrées, bénéficierait des dividendes des actionnaires et de la différence entre l'intérêt que les Compagnies servent à leurs obligataires et le taux, moins élevé, des emprunts d'Etat.

---

(1) V. Picard. — Op. cit., p. 613.

Les plus-values réalisées sur les recettes d'exploitation serviraient à augmenter le réseau ou à diminuer les tarifs.

L'Etat ne serait plus à la discrétion des Compagnies pour l'établissement des lignes nouvelles. (Ces lignes, ne pouvant être exploitées isolément, doivent être inévitablement adjointes aux grands réseaux pour leur amener du trafic.)

Enfin, l'Etat, maître des chemins de fer, ne serait plus obligé d'engager des dépenses considérables dans les travaux de navigation, afin de provoquer l'abaissement des prix de transport sur les voies ferrées.

Mais les arguments des défenseurs des Compagnies ne sont pas moins convaincants :

L'Etat tendra exagérément à l'abaissement des taxes et à l'accroissement du nombre des trains. Par suite, il compromettra l'équilibre de son budget. En sens contraire, qui nous assure que l'Etat aura toujours la sagesse de ne pas relever les taxes, pour arriver à boucler un budget difficile ?

L'Etat n'exploitera pas aussi économiquement que les Compagnies ; il en résultera une lourde charge pour les contribuables.

L'exploitation d'une industrie aussi compliquée que celle des chemins de fer, ne se prête pas à la rigidité du budget de l'Etat. Comment calculera-t-on à l'avance, avec sincérité, l'aléa des recettes et des dépenses ? Ce sera le désordre financier.

Tels sont, succinctement exposés, les divers arguments que l'on fait valoir pour ou contre l'exploitation par l'Etat. A notre avis, les objections faites par les partisans des Compagnies à l'exploitation par l'Etat sont suffisamment probantes. Au surplus, prêtons une égale valeur aux arguments des deux partis, et supposons que l'Etat exploite aussi bien que les Compagnies. Mais alors, y a-t-il avantage à modifier un organisme qui a fait ses preuves ? Si l'Etat n'exploite pas mieux que les Compagnies, à quoi bon changer le régime actuel ? Si, en remettant les chemins de fer à l'Etat, on n'a pas en vue une meilleure exploitation commerciale, ce sont donc des considérations politiques qui guident les apôtres du rachat. Ils veulent faire du socialisme d'Etat ; or, sur ce terrain-là, la pente est glissante. D'ailleurs, l'exemple des monopoles actuellement régis par l'Etat, nous montre que ce n'est pas la méthode la meilleure.

D'autre part, « il serait certainement très intéressant pour les hommes politiques, dit M. Bonneau (1), de disposer du personnel si nombreux (environ 260.000 agents), employé dans les chemins de fer. Mais ce personnel y gagnerait-il quelque chose ? Ne perdrait-il pas en grande partie cette sécurité qui lui permet d'envisager avec confiance les années à venir ? Les agents savent bien

---

(1) Op. cit., p. 71.

que leur avancement ne dépend que d'eux-mêmes, des services qu'ils rendent ; ils savent bien que leurs chefs sont pour eux justes et bienveillants. Seraient-ils aussi assurés de cette bienveillance impartiale, le jour où la politique dominerait dans l'administration des chemins de fer ? »

En somme, si le rachat des chemins de fer peut être désiré au point de vue d'intérêts politiques étroits, il ne semble pas souhaitable au point de vue d'une politique élevée, soucieuse de donner satisfaction aux intérêts généraux du pays. Tant dans l'ordre commercial et industriel que dans l'ordre politique, les avantages du rachat sont encore à démontrer. Il en est de même au point de vue du crédit public et, à ce point de vue, nous nous rallions à l'opinion que M. Beauregard faisait valoir devant la Chambre, lors de la discussion sur le rachat de l'Ouest (1) : « Si vous voulez bien, Messieurs, disait-il, songer que la question que nous discutons en ce moment, bien qu'elle n'ait l'air d'être qu'une question de chiffres, est tout à fait vitale pour le pays ; si vous voulez bien vous rappeler que cette propriété que les Compagnies de chemins de fer sont en train de créer pour l'Etat est la seule réserve qui rassure un peu les bons Français, lorsqu'ils envisagent avec effroi le total énorme de notre dette nationale ; si vous songez que les Compagnies sont en voie de créer un do-

(1) Séance du 26 janvier 1904.

maine qui, un beau jour, mettra à votre disposition un revenu de près d'un milliard, c'est-à-dire presque le montant des intérêts de la dette nationale, vous vous direz qu'il faut soigner une pareille œuvre, qu'il faut lui laisser le temps de se développer normalement, et que ce qu'elle doit attendre de vous, ce ne sont pas des procédés violents, brutaux ou haineux, ce n'est pas la convoitise maladroite de l'associé toujours mécontent et trop pressé, mais, au contraire, la sympathie, l'encouragement et le concours de l'Etat, de l'Etat seul appelé à recueillir le plus clair des profits. »

CONCLUSION

Parvenu au terme de notre étude, quelles conclusions devons-nous en dégager ?

Après plus de 80 ans écoulés depuis l'apparition du premier chemin de fer en France, il est intéressant de rechercher quelle est la situation et l'avenir de notre réseau d'intérêt général. Nous apprécierons ainsi la valeur de la politique suivie par notre pays en matière de chemins de fer.

Au 1er janvier 1907, le réseau français d'intérêt général présentait un développement de 39.772 kilomètres de voies en exploitation et une longueur concédée de 42.250 kilomètres.

Les services rendus à l'intérêt général par les chemins de fer, sont incontestables. Alors qu'en 1830 le prix moyen de transport était de 0 fr. 15 pour un voyageur par kilomètre, et de 0 fr. 25 à 0 fr. 45 par tonne kilométrique, il est aujourd'hui de 3 centimes 82 pour un voyageur et de 4 centimes 52 pour la tonne kilométrique.

Il est juste d'attribuer de tels résultats à la politique adoptée par la France en matière de chemins de fer. La loi de 1842, en créant un régime de voies ferrées basé sur l'association de l'Etat

et de l'industrie privée, fut d'une extrême sagesse. L'organisation du réseau s'est accomplie d'une façon régulière et méthodique, et, si à certaines époques, la situation des Compagnies a été des plus critiques, il ne faut s'en prendre qu'aux crises économiques, d'une périodicité fâcheuse, et à la construction de lignes improductives.

On a souvent blâmé l'exécution de telles lignes. Mais, du moment qu'elles ont fait participer les campagnes aux bienfaits de la circulation par chemins de fer, on ne doit pas regretter leur établissement.

La France, par sa politique en matière de chemins de fer, a donc réussi à créer un puissant instrument de trafic ; elle en a fait un réseau qui, par rapport au chiffre de sa population, est supérieur à ceux de tous les autres pays.

Mais si, à ces points de vue, la politique française est exempte de critiques, on doit, au contraire, s'efforcer de combattre le courant assez puissant qui nous entraîne actuellement vers l'interventionnisme d'Etat dans le domaine des chemins de fer. Les promoteurs de ce mouvement soutiennent que l'Etat n'a en vue que l'intérêt public tandis que les Compagnies ne poursuivent que le rendement financier de l'entreprise. N'est-on pas tenté de leur répondre, avec M. Colson, « qu'ils confondent avec l'intérêt public, ou même lui préfèrent ouvertement *l'intérêt politique,* qui en diffère du tout au tout... tandis que dans une matière où l'intérêt économique domine, des financiers

cherchant un bon rendement servent bien mieux l'intérêt public ».

De telles interventions aboutiraient, par leurs abus, à ruiner le système actuel. Or, tous comptes faits, le régime des concessions, établi en France il y a cinquante ans, est une transaction raisonnable entre les deux systèmes qui se partagent le monde : les chemins de fer d'Etat et les concessions à des Compagnies libres. Chez nous, l'Etat exerce sur la gestion des Compagnies une action très puissante. Cette action se manifeste par l'organisation des services du contrôle, qui veillent constamment à l'observation des décisions ministérielles et par les conventions financières qui associent l'Etat aux Compagnies, sous la double forme de la garantie d'intérêt et du partage des bénéfices. Ce régime a donné de très bons résultats, que les étrangers eux-mêmes ont fréquemment reconnus. Le produit net obtenu par les diverses Compagnies leur suffit aujourd'hui pour payer le dividende de leurs actions sans avoir recours à la garantie de l'Etat. Il leur permet, d'autre part, de faire à l'Etat des remboursements qui viennent diminuer le chiffre de leur dette vis-à-vis de lui et demeurent une source importante de recettes pour le budget. Le P.-L.-M. est déjà entré dans l'ère du partage des bénéfices (1) : nouveau profit pour l'Etat.

---

(1) Le P.-L.-M. qui, à ce titre, avait payé à l'Etat 5.600.000 francs en 1906 ne lui paie plus que 867.000 francs

Restait la Compagnie de l'Ouest. Au moment du rachat, ses recettes suffisaient à assurer intégralement le service de ses obligations et la moitié du dividende garanti aux actions. Sa situation n'était donc pas désespérée. D'ailleurs, le spectacle de l'Est, arrivé au remboursement de sa dette et à une situation prospère, après avoir vu, aux mauvais jours, sa garantie d'intérêt approcher de 20 millions, montre qu'une Compagnie, conduite avec énergie et prudence, ne doit pas désespérer et que l'essor du mouvement industriel, agricole ou commercial, peut, à un moment donné, la relever d'une situation qui semblait compromise.

Par conséquent, la conclusion est nettement favorable au régime sous lequel est placée la grande majorité de nos voies ferrées. Si l'Etat a dû supporter de lourdes charges, il trouve aujourd'hui dans les chemins de fer une source de bénéfices importants. Son budget encaisse, grâce à eux, 38 millions de recettes. Les Compagnies amortissent à son compte, et il héritera, dans un demi-siècle, d'un magnifique réseau, libre de toutes charges. Il n'y a donc pas lieu de bouleverser un régime qui donne d'aussi précieux résultats.

---

en 1907. On constate d'ailleurs en 1907 une baisse générale des produits nets des Compagnies par rapport à l'année précédente. Cela s'explique par les fortes dépenses qu'ont dû faire les Compagnies en 1907.

BIBLIOGRAPHIE

Aubry. — Cours de législation des chemins de fer, 1908.

Aucoc. — Conférences de droit administratif, 1882, t. III.

Berthélémy. — Traité élémentaire de droit administratif, 1902.

Bonneau. — Etude sur les chemins de fer français.

Colson. — Abrégé de la législation des chemins de fer, 1901.

— Les chemins de fer et le budget.

— Cours d'économie politique, 1907, t. VI.

Guillaumot. — L'organisation des chemins de fer en France, 1899.

R. de Kaufmann. — La politique française en matière de chemins de fer, 1900.

Lamé-Fleury. — Code annoté des chemins de fer.

P. Leroy-Beaulieu. — L'Etat moderne et ses fonctions, 1891.

Palaa. — Dictionnaire législatif et réglementaire des chemins de fer.

A. Picard. — Les chemins de fer français. Etude historique, 1885.

— Traité des chemins de fer, 1887.

Léon Say et Chailley. — Dictionnaire d'économie politique, 1891. V° Chemin de fer.

Léon Say. — Dictionnaire des finances, 1889. V° Chemin de fer.

Théry. — Histoire des grandes Compagnies.

RECUEILS GENERAUX

Béquet. — Répertoire de droit administratif. V° Chemin de fer.

Dalloz. — Répertoire. V° Voirie par chemin de fer.

Fuzier-Hermann. — Répertoire. V° Chemin de fer.

Pandectes françaises. — V° Chemin de fer.

REVUES ET PERIODIQUES

Journal officiel. — Passim.

Journal des Transports, 1908.

L'Economiste français.

Revue politique et parlementaire (décembre 1899).

Revue des Deux-Mondes (décembre 1895, février 1896).

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION. 7

PREMIÈRE PARTIE. — LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE CHEMINS DE FER DEPUIS LES ORIGINES JUSQU'AUX CONVENTIONS DE 1883 11

CHAPITRE PREMIER. — Première période. De l'origine aux conventions de 1859. 12

CHAPITRE II. — Deuxième période. De 1859 à 1876. 27

CHAPITRE III. — Troisième période. De 1876 aux conventions de 1883. 36

DEUXIÈME PARTIE. — LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE D'EXPLOITATION DES CHEMINS DE FER DEPUIS 1883 JUSQU'A NOS JOURS. 47

CHAPITRE PREMIER. — Les conventions de 1883. . 48

CHAPITRE II. — L'Etat garant des grandes Compagnies et vérificateur de leurs comptes . . 55

CHAPITRE III. — Du droit de contrôle de l'Etat sur les grandes Compagnies. 74

CHAPITRE IV. — La question du rachat. . . . 92

Section I. — Le règlement de l'indemnité de rachat 93

Section II. — Les diverses propositions de rachat présentées au Parlement depuis 1883. 97

Section III. — De l'opportunité du rachat. . 111

1° L'aléa des charges du rachat. 111

2° Les profits que l'Etat retire de l'exploitation des Compagnies 114

3° L'opportunité du rachat subordonnée à la valeur de l'exploitation par l'Etat . . 114

4° L'exploitation par l'Etat et l'exploitation par les Compagnies. 116

CONCLUSION 127

BIBLIOGRAPHIE. 131

Montpellier, le 26 Mai 1909
Vu, le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIE.

Montpellier, le 26 Mai 1909
Vu, le président de la thèse,
BRÉMOND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 26 Mai 1909.
Le Recteur,
Ant. BENOIST

Montpellier. — Imprimerie Firmin, Montane et Sicardi